Probleme einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften an der Handelshochschule Mannheim.

Vorgelegt von

Diplomkaufmann **Kurt Hirche**

aus **Magdeburg.**

Probleme einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften an der Handelshochschule Mannheim.

Vorgelegt von

Diplomkaufmann Kurt Hirche

aus Magdeburg.

H. Zuschneid - Werkstätte für feinen Buchdruck - Offenburg i. B.

1933.

Referent: Prof. Dr. Schuster, Mannheim.
Korreferent: Prof. Dr. Sommerfeld, Mannheim.

Tag der mündlichen Prüfung: 17. Dezember 1932.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Probleme einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre.

Einleitung.

A. Grundlegung

Seite

I. Abschnitt: **Die Entwicklung der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre** 7

II. Abschnitt: **Theoretische Grundlegung der Ausgabenlehre**

1. Kapitel: Die Möglichkeit einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre 16

2. Kapitel: Der Ort der Ausgabenlehre im System der Finanzwissenschaft 19

3. Kapitel: Zur Methode der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre 21

B. Probleme einer Theorie der finanzwirtschaftlichen Ausgaben

I. Abschnitt: **Aufgaben einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre** 23

II. Abschnitt: **Finanzbedarf und Finanzwirtschaft**

1. Kapitel: Die Bedeutung der Ausgaben in der Finanzwirtschaft 26

2. Kapitel: Finanzbedarf und finanzwirtschaftliche Ausgaben 30

3. Kapitel: Höhe und Struktur des Finanzbedarfs . . . 32

III. Abschnitt: **Der versteckte Bedarf** 37

IV. Abschnitt: **Hauptbegriffe der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre** 50

V. Abschnitt: **Das Problem einer Ausgabensystematik**

1. Kapitel: Versuch einer Systematik der finanzwirtschaftlichen Ausgaben 56
2. Kapitel: Die Zweckgliederung der Ausgaben 64
3. Kapitel: Natural- und Geldausgaben 69
4. Kapitel: Freiwillige und zwangsläufige Ausgaben . . 74
5. Kapitel: Mittelbare und unmittelbare Ausgaben . . . 81
6. Kapitel: Privatwirtschaftliche und staatswirtschaftliche Ausgaben 85

VI. Abschnitt: **Zur Lehre von den ökonomischen Wirkungen der finanzwirtschaftlichen Ausgaben**

1. Kapitel: Die Problemabgrenzung 88
2. Kapitel: Die historische Entwicklung der Problemstellung 90
3. Kapitel: Die Personalausgaben 111
4. Kapitel: Die Sachausgaben 119
5. Kapitel: Die Geldleistungen 131

Einleitung.

Wir nennen diese Arbeit „Probleme einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre". Damit ist gesagt, daß es sich um keine geschlossene Theorie der finanzwissenschaftlichen Ausgaben handeln kann etwa in dem Sinne, wie man die Arbeit von Colm[1]) als ein geschlossenes System bezeichnen könnte. Die Aufgabe dieser Untersuchung ist einerseits eine bescheidenere, anderseits eine weitergehendere.

Unsere Arbeit ist in doppelter Hinsicht begrenzter. Erstens will sie nicht alle, sondern nur einen Teil der ausgabewirtschaftlichen Probleme behandeln. Zweitens will sie diese Probleme auch nicht erschöpfend behandeln. Sie scheidet historische Darstellungen finanzwirtschaftlicher Ausgaben bestimmter Staaten und finanzpolitische Erörterungen aus. Das eine ist Aufgabe einer historischen, das andere Aufgabe einer finanzpolitischen Ausgabenlehre. Auch ausgabentechnische Probleme werden nicht behandelt. Sie gehören in die finanzwissenschaftliche Haushaltslehre.

Anderseits ist die Arbeit weitergehend als die Untersuchung von Colm. Sie bemüht sich darum, überhaupt erst einmal die Möglichkeit und den systematischen Ort der Ausgabenlehre im System der Finanzwissenschaft aufzuzeigen. Ferner beschränkt sie sich nicht auf die wirtschaftlichen Fragen allein, sofern man darunter vor allem die Analyse der ökonomischen Wirkungen von Staatsausgaben versteht, wie das Colm überwiegend tut. Vielmehr sucht sie auch den zunächst vielleicht nur formal erscheinenden Fragestellungen nachzugehen (die in Wirklichkeit auch große materielle Bedeutung haben) und Aufgaben und Grenzen einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre festzustellen, Begriffe der Ausgabenlehre zu entwickeln, eine Ausgabensystematik zu entwerfen. Den Übergang zu den materiellen

Problemen — worunter wir die Probleme der Wirkungen finanzwirtschaftlicher Ausgaben verstehen wollen — zugleich aber ihre Grundlage bilden die Fragen, die sich um den Begriff des „Finanzbedarfs" lagern.

Die Arbeit beschränkt sich vorwiegend auf die deutsche Finanzwissenschaft. Für die Zwecke dieser Veröffentlichung wurde sie gegenüber dem Manuskript stark gekürzt. In ihrer ursprünglichen Fassung hatte der Verfasser bei jedem Abschnitt umfangreich die systematische mit der dogmenhistorischen Darstellung verbunden. Die Kürzungen beziehen sich vor allem auf die ausführlichen dogmenhistorischen Untersuchungen, auf deren Wiedergabe hier — mit wenigen Ausnahmen — verzichtet wird. Hingegen hofft der Verfasser, daß dadurch der theoretische Gehalt seiner Arbeit besser hervortritt.

Im Gegensatz zu der Arbeit von Jecht[2]) will diese Darstellung auch nicht die Probleme irgendeiner gedachten Finanzwirtschaft behandeln. Wenn hier von „Finanzwirtschaft" gesprochen wird, so ist damit die moderne Finanzwirtschaft im kapitalistischen Wirtschaftssystem gemeint, das ihren „realsoziologischen Ort"[3]) darstellt.

---

[1]) Colm: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Tübingen 1927.

[2]) H. Jecht: Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Jena 1928.

[3]) H. Sultan: Die Staatseinnahmen, Tübingen 1932, S. 30ff.

A. Grundlegung.

I. Die Entwicklung der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre.

Betrachtet man die finanzwissenschaftliche Literatur Deutschlands bis zurück zum Kameralismus so ergibt sich, daß die Ausgabenlehre in ihr nur einen bescheidenen Platz eingenommen hat. Sie erscheint bis in die jüngste Zeit fast als ein finanzwissenschaftliches Stiefkind, das im Schatten seiner Schwester, der Einnahmen-, insbesondere der Steuerlehre, gelebt hat.

Insgesamt kann man in der Dogmengeschichte der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre fünf Perioden erkennen. Die erste Periode ist die des Kameralismus, der erste Ansätze zu einer vornehmlich praktisch-politisch orientierten Ausgabenlehre brachte. Die zweite ist die der Klassik. Sie ist die Zeit des Niedergangs und der Nichtbeachtung der Ausgabenlehre. Die dritte Periode dauert von Rau und Stein bis Wagner und Schäffle bezw. bis zu deren Hauptarbeiten. Sie kann als Blüteperiode der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre bezeichnet werden. Ihr schloß sich als vierte eine eklektizistische an, die bis in die ersten Nachkriegsjahre hineinreicht und in der die Ausgabenlehre fast zum Stillstand kam, sowie Zweifel an ihrer Berechtigung vorherrschten. Gegenwärtig befindet sich die Ausgabenlehre in der fünften Periode einer neuen Blüte. Es ist soziologisch und historisch bedeutsam, daß die erste Blüte der Finanzwissenschaft und ihrer Ausgabenlehre in die Jahre der Einigung und des ersten Ausbaus des deutschen Reiches fällt und die zweite, nachkriegszeitliche, in eine Zeit, in der ebenfalls ein neuer Aufbau und Umbau in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft begann und augenblicklich in größtem Maßstabe stattfindet.

Die kameralistische Periode der Finanzwissenschaft steht im Dienste der Staatspraxis. Hauptziel der Kameralisten war, aufzuzeigen, wie der Herrscher seine Einnahmen zu beschaffen vermag. Sonnenfels[1]) und Justi[2]),

[1]) Sonnenfels: Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz, 5. Auflage, Wien 1781, III., S. 2.

[2]) Justi: System des Finanzwesens, 1766, Vorbericht.

wohl die bedeutendsten Köpfe der kameralistischen Schule, verweisen deshalb die Betrachtung der Staatsausgaben aus dem Aufgabengebiet der Finanzwissenschaft. Dreiviertel-Jahrhundert nach Justi tadelt es Malchus [3]), daß eine Reihe Schriftsteller auch die „Verwendung des Staatseinkommens" in der Finanzwissenschaft behandele, „in welche dieselbe nicht gehört". Diese prinzipielle Ablehnung hat in der deutschen Finanzwissenschaft lange nachgewirkt. Dennoch wird in der kameralistischen Literatur wiederholt zur Notwendigkeit und Nützlichkeit bestimmter finanzwirtschaftlicher Ausgaben Stellung genommen. Brachte es der Kameralismus auch zu keiner finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre, so hat er doch die ersten Ansätze einer Ausgabenpolitik entwickelt.

Die klassische Nationalökonomie hat auf die Herausarbeitung einer Lehre von den finanzwirtschaftlichen Ausgaben lähmend eingewirkt Wohl ist noch Smith [4]) in seinem Hauptwerk ausführlich auf die Staatsausgaben eingegangen. Sein Kapitel von „den Ausgaben des Staates" ist sogar sehr umfangreich. Aber es hat vorwiegend finanzgeschichtliche und -politische und nur wenig finanztheoretische Bedeutung. Bei seinen Nachfolgern wird jedoch den Ausgaben kaum Beachtung geschenkt. Die Finanzwissenschaft schrumpfte allmählich bei den klassischen Theoretikern „zu der Lehre von den Wirkungen der Besteuerung auf die Marktwirtschaft, ja zu einer bloßen Überwälzungstheorie zusammen" [5]), in der kein Platz ist für eine Analyse der Ausgaben. Hinzu kam die negative, liberalistische Einstellung zum Staat und die Auffassung der Staatsausgaben als „unproduktiv", die eine Untersuchung der Ausgabenwirkungen verhinderte. [6])

In Deutschland haben die liberalistischen Ideen in der Finanzwirtschaft bedeutend geringeren Einfluß gehabt. Der eigentliche Gegenstand der Finanzwissenschaft — der Staat — wurde hier niemals so an die Peripherie des wissenschaftlichen Denkens gedrängt, wie das im England der klassischen Ökonomie der Fall war. „Nicht zufällig ist deshalb die Neubegründung der Finanzwissenschaft in Deutschland erfolgt" [7]), nicht zufällig ist es, daß die Entwicklung

[3]) v. Malchus: Handbuch der Fin.-Wiss. und Fin.-Verwaltung, Tübingen 1830, I., S. 3.

[4]) A. Smith: Untersuchung über die Natur und die Ursachen des Nationalreichtums. Aus dem Englischen d. 4. Auflage neu übersetzt. Breslau 1795.

[5]) H. Jecht: a. a. O., S. 8 und 10.

[6]) Siehe Gerloff: Grundlegung der Finz.-Wiss. im Handbuch der Fin.-Wiss.. Tübingen 1926, S. 2 und 12.

[7]) H. Jecht: a. a. O., S. 14.

der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre im 19. Jahrhundert vornehmlich ein deutsches Produkt ist.

Bereits bei Jakob[8]), Hermann[9]) und Schön[10]) werden Ansätze einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre entwickelt. Nächst ihnen ist es Rau[11]), der die erste wissenschaftlich bedeutsame Ausgabenlehre schreibt, die wir besitzen. Seine systematische Trennung und Darstellung des Stoffes ist für ihre Zeit schon recht weit. Aber erst mit Lorenz von Stein[12]) beginnt der entscheidende Umschwung im deutschen finanzwissenschaftlichen Denken. Bei ihm findet die neue Finanzwissenschaft in einem großzügigen System ihre Darstellung, innerhalb dessen Stein den Versuch einer umfassenden Systematik auch der Ausgabenlehre unternimmt. Stein hat dem Problem der wissenschaftlichen Einordnung der Ausgaben viele Überlegungen gewidmet. Faßt er in den ersten Auflagen seines Lehrbuches die Finanzwissenschaft noch als „Wissenschaft der Staatseinnahmen" auf und verweist die Ausgaben in die „Verwaltungslehre"[13]), so bekennt er in der fünften Auflage, daß diese Auffassung nicht zutreffend sei[14]). Das Finanzwesen dürfe nicht nur die Einnahmen umfassen. Mit theoretischer Schärfe und Weitblick versucht er die Konzeption einer umfassenden Ausgabenlehre, in deren Mittelpunkt sich das „Prinzip der Reproduktivität" der Staatsausgaben befindet. Seine Untersuchungen stehen an der Spitze der wenigen guten Ausgabenlehren, die wir in der finanzwissenschaftlichen Literatur haben.

Baut Stein seine „Finanzwissenschaft" in die Staatswissenschaft ein, so bildet sie bei Schäffle[15]) einen Teil seines „gesellschaftlichen Systems der menschlichen Wirtschaft". Hat er der Ausgabenlehre auch in seinem System geringere Aufmerksamkeit geschenkt, und fehlt auch eine Systematik der Probleme, wie Stein und Rau sie versucht haben, so

---

[8]) v. Jakob; Die Staatsfinanzwissenschaft, 2 Bände, Halle 1821, S. 714.

[9]) Hermann: Staatswirtschaftliche Untersuchungen, 2. Auflage, München 1870.

[10]) Schön: Grundsätze der Finanz, 1832.

[11]) K. H. Rau: Grundsätze der Finanz-Wiss., 2. Auflage, Heidelberg 1843.

[12]) L. v. Stein: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5. Auflage, Leipzig 1885.

[13]) L. v. Stein: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, 1871, Seite 5.

[14]) L. v. Stein: a. a. O., 5. Auflage, S. 39.

[15]) A. Schäffle: Das gesellschaftliche System der menschl. Wirtschaft, 2. Aufl., Tübingen 1867 und „Grundsätze der Steuerpolitik . . .", Tübingen 1880.

ist die Ausgabenlehre durch sein Werk doch nachhaltig befruchtet worden. Wir weisen nur auf seine „Theorie der Deckung des Staatsbedarfs" hin[16]), an der eine Ausgabenlehre nicht vorbeigehen kann. Neben Stein und Schäffle ist aber vor allem Adolf Wagner[17]) zu nennen, der den Staatsausgaben wohl die umfangreichsten Ausführungen in der vorkriegszeitlichen Literatur gewidmet hat. Allerdings ruht seine Hauptstärke weniger in der Systematik und den theoretischen Ausführungen, die dem heutigen Finanzwissenschaftler wenig zu geben vermögen, als vielmehr in der ausgezeichneten Schilderung realer Ausgaben. Neben dem Dreigestirn Stein-Schäffle-Wagner hat die auf die Staatsausgaben bezügliche Darstellung Umpfenbachs[18]) geringere Bedeutung.

Wir haben die Periode der Wirksamkeit dieser Schriftsteller als erste Blütenperiode der Ausgabenlehre bezeichnet. Die soziologischen und historischen Ursachen, die dazu geführt haben, können hier nur angedeutet werden. Sie sind u. E. einmal zu suchen in dem Aufkommen des deutschen Parlamentarismus. Seine Geschichte ist wesentlich eine Geschichte des Budgetrechts. Dem Einnahmebudget trat ein allmählich wachsendes Ausgabenbudget zur Seite, dem Einnahmenbewilligungsrecht der Stände und Parlamente das Ausgabenbewilligungsrecht, den sozialen Steuerkämpfen die Kämpfe um die Gestaltung der Ausgaben. Das mußte die Aufmerksamkeit der Finanzwissenschaftler auf die Fragen der Einnahmeverwendung lenken. Steins „Prinzip der Reproduktivität", Schäffles „Prinzip der verhältnismäßigen Deckung" und Wagners „Gesetz des wachsenden Finanzbedarfs" sind Beweise dafür, wie diese finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Köpfen der Wissenschaftler ihren Niederschlag fand. Hinzu kamen zweitens die wirtschaftliche und politische Vereinheitlichung des Deutschen Reiches und die damit anwachsenden staatlichen Aufgaben, sowie der bekannte preußische Verfassungskonflikt (Verweigerung des Budgets durch das Parlament), die zur stärkeren Auseinandersetzung auch mit Fragen der Ausgabenpolitik führten.

Im Gegensatz dazu ist es auffallend, wie kaum ein bis zwei Jahrzehnte nach der Reichsgründung mit der scheinbaren Saturiertheit Deutschlands und wachsendem Wohlstand der Bevölkerung diese soziologisch-politischen Ein-

[16]) A. Schäffle: Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs in „Gesammelte Aufsätze", 2. Band, Tübingen 1886.

[17]) A. Wagner: Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Leipzig 1883.

[18]) Umpfenbach: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Stuttgart 1887.

flüsse auf die Finanzwissenschaft zurücktraten, wie sich auch hier gewissermaßen eine ruhige Bürgerlichkeit, Elektizismus und Traditionalismus bemerkbar machen, wie diese bürgerlich-wirtschaftliche Haltung wohl zu Steuerreformdebatten vielerlei Art ausreichte, nicht aber zu einer fruchtbaren Betrachtung der Ausgaben (4. Periode). Das zeigte sich deutlich in der Finanzliteratur.

Konnten wir schon Umpfenbach inbezug auf die Ausgabenlehre nur mit Einschränkungen als originalen Kopf bezeichnen, so gilt das im wesentlichen auch für seine Zeitgenossen und Nachfolger, die in ihrer Behandlung unseres Gebietes alle von der Leistung der Rau, Stein und Wagner zehren. Wir nennen hier nur Wilhelm Roscher[19]), Vocke[20]) und Geffken[21]), während bei Gustav Cohn[22]) doch manche beachtlichen Anregungen gewonnen werden können.

Überschaut man diese Zeit um die Jahrhundertwende kritisch, so ist festzustellen, daß sie nicht nur rein äußerlich ein plötzliches Abflauen aufzuweisen hat. Die Zahl der beachtlichen Neuerscheinungen wird nach den großen theoretischen Arbeiten der Sax, Wicksel und Neumann (die sich aber nicht auf ausgabentheoretischem Gebiet bewegten) auffallend klein. Sowohl Meisel[23]) als auch Teschemacher[24]) müssen das feststellen. Letzterer sagt gar: „Vor allem die deutsche Finanzwissenschaft verdorrt fast unmittelbar nach ihrer Blüte, in der sie die Leistungen der Lorenz Stein, Schäffle, Ad. Wagner hervorgebracht hat.... Die große deutsche Finanzwissenschaft, die wirklich Staatswirtschaftslehre gewesen ist, löst sich in eine gestaltlose Masse von Tatsachen und Zahlen auf." Die Quelle des Schöpferischen schien versiegt, weniger in der Finnahmenlehre, vor allem in der Ausgabenlehre. Was hinfort kam, war oft recht fleißige Einzelarbeit, doch ohne den Blick für das in die Zukunft Weisende. Es war treues Behütertum der Tradition, war Positivismus und Historismus — wie bei Roscher, oder Zusammenfassung und Interpretation der „herrschenden Meinung" wie bei Eheberg.[25])

[19]) W. Roscher: System der Finz.-Wiss., 5. Aufl., Stuttgart 1901.
[20]) W. Vocke: Die Grundzüge der Finanzwissenschaft, Leipzig 1894.
[21]) F. H. Geffcken: Finanzwissenschaft in „Schönbergs Handbuch der Politischen Oekonomie" 4. Aufl., 3. Band, Tübingen 1897.
[22]) G. Cohn: System der Finanzwissenschaft, 1889.
[23]) F. Meisel: Geschichte der deutschen Fin.-Wiss. im 19. Jahrh. bis zur Gegenwart im Handb. der Fin.-Wiss., Tübingen 1926, I., S. 274/75.
[24]) Teschemacher: Die geistesgeschichtliche Linie in der Entwicklung des finanzwissenschaftlichen Denkens, Tübingen 1931. S. 21.
[25]) Eheberg: Finanzwissenschaft, 18./19. Aufl., Leipzig 1922.

„Herrschende Meinung" wurde aber um die Jahrhundertwende und bis zum Kriege wieder, daß die Ausgabenlehre nicht in die Finanzwissenschaft gehöre. Leroy-Beaulieu (Traité de la science des finances, 1879, I. S. 2) sprach es zuerst wieder aus, Kaizl[26]) vertritt die gleiche Auffassung und auch in der italienischen Finanzwissenschaft war diese Meinung weit verbreitet. So nimmt es kaum Wunder, daß es in unserem Teilgebiet vor dem Kriege still blieb. Einzig die bekannte Arbeit von Wieser[27]) ist erheblich, in der die „Theorie der Staatswirtschaft" für die Ausgabenlehre gewisse Bedeutung hat.

Auch während der Kriegs- und ersten Nachkriegsjahre hat die Ausgabenlehre kaum wesentliche Fortschritte gemacht. So umfangreich die Finanzwissenschaft von Lotz[28]) ist — ihr liberalistischer Standpunkt prägt sich in der Ausgabenlehre aus, deren wissenschaftlicher Neuertrag gering ist. Ähnliches gilt von den beiden Auflagen der „Finanzwissenschaft" von Földes[29]). Für die Ausgabenlehre ungleich bedeutsamer ist die erste finanzsoziologische Arbeit von Goldscheid[30]). Sonst ist uns bis zum Ende der Inflation kein Buch bekannt, das für die Ausgabenlehre besonderes Interesse hätte.

Erst in den letzten Jahren läßt sich ein erhöhtes Interesse an der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre feststellen, das zu einer neuen Blüte im finanzwissenschaftlichen Denken geführt hat Aus der Reihe der von uns zu beachtenden Veröffentlichungen sind zeitlich zuerst die „Probleme der Finanzwissenschaft" von Moll[31]) zu nennen, die zum ersten Male eine Herausarbeitung der methodischen Haltungen zur Ausgabenlehre vornehmen und den Produktivitätsbegriff zugunsten des Rentabilitätsbegriffs als unbrauchbar für die Finanzwissenschaft erklären. Seine „Finanzwissenschaft"[32]) stellt demgegenüber kaum einen Fortschritt dar und liefert im wesentlichen nur eine historische Ausgabenlehre.

Im Jahre 1926 erschien der erste Band des „Handbuchs der Finanzwissenschaft". Die darin enthaltene Arbeit von Englis[33]) ist seit den Ausgabenlehren der Rau, Stein

[26]) Kaizl: Finanzwissenschaft, Wien 1900, S. 44 und 48.
[27]) v. Wieser: Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft, Tübingen 1914, S. 412 ff.
[28]) Lotz: Finanzwissenschaft, Tübingen, 1. Aufl. 1917, 2. Aufl. 1929.
[29]) Földes: Finanzwissenschaft, Jena, 1. Aufl. 1921, 2. Aufl. 1927.
[30]) Goldscheid: Staatssozialismus oder Staatskapitalismus, Wien 1917.
[31]) Moll: Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig 1924.
[32]) Moll: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930.
[33]) Englis: Die Staatsausgaben.

und Wagner wieder als der erste originalere Versuch einer Theorie der finanzwirtschaftlichen Ausgaben zu werten. Sie stellt im Verein mit der ersten Arbeit von Moll einen neuen Anfang in der Ausgabenlehre dar. Ihren Hauptmangel erblicken wir darin, daß sie aus der Ausgabenlehre in starkem Maße ein formalistisches System macht und auf die Analyse der Ausgabenwirkungen verzichtet. Gerloff[34]) lehnt an gleicher Stelle die Einbeziehung der Ausgabenlehre in die Finanzwissenschaft ab, ohne indessen von inneren Zweifeln frei zu sein. Gerloff ist u. W. der einzige deutsche Finanzwissenschaftler unserer Tage, der diese Auffassung vertritt. Durchaus „herrschende Meinung" ist heute das Gegenteil. Bemerkt sei, daß die „Steuerwirtschaftslehre" von Gerloff im gleichen Bande des „Handbuchs der Finanzwissenschaft" an verschiedenen Stellen Ausführungen enthält, die in einer Ausgabenlehre ihren Platz einnehmen könnten.

Die dritte Arbeit im „Handbuch", die für die Ausgabenlehre von Bedeutung ist, ist die Untersuchung von Goldscheid[35]), in der er es unternimmt, seine soziologische Haltung weiterzuführen und den Ausbau einer Steuerverwendungslehre zu fordern.[36]) Goldscheids Lehren haben eine starke Kritik erfahren, die sich vor allem gegen die ihm fehlende Systematik und gründliche Beweisführung richten. Dennoch muß zugestanden werden, daß sie viele Anregungen vermitteln und die ersten Grundlagen für die moderne finanzsoziologische Richtung gegeben haben. Wir nennen hier nur die finanzsoziologischen Arbeiten von Stillich[37]), Kuczynski[38]), Stern[39]) und vor allem die jüngstens erschienene Untersuchung von Sultan.[40])

Nicht nur in methodischer (Moll) und soziologischer Beziehung (Goldscheid, Sultan) sind in der Ausgabenlehre bzw. in der Finanzwissenschaft überhaupt neue Wege beschritten worden. Am stärksten ist das in ökonomischer Hinsicht geschehen. In Colm[41]) hat diese Richtung ihren Hauptvertreter gefunden. Seine Untersuchung möchten wir

[34]) Gerloff: Grundlegung der Fin.-Wiss.
[35]) Goldscheid: Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft.
[36]) Goldscheid: Steuerverwendung u. Interessenpolitik, München 1928.
[37]) O. Stillich: Finanzwissenschaft auf soziologischer Grundlage, Berlin 1923.
[38]) Kuczynski: Der Staatshaushalt, Berlin 1927.
[39]) J. Stern: Die Lehre von den Steuerquellen . . ., Frankfurt 1929, Diss.
[40]) Sultan: Das Staatseinkommen, Tübingen 1932.
[41]) Colm: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927.

als einen Wendepunkt im finanzwissenschaftlichen Denken bezeichnen. Sie hat in der Literatur sehr anregend gewirkt und eine Reihe neuer Probleme aufgeworfen. Wir weisen nur auf Terhalle[42]) und Pfleiderer[43]) hin. Teschemacher[44]) legt ebenfalls auf die ökonomische Seite der Staatsausgaben Gewicht, wenn er auch in seiner Darstellung das Theoretische stark hinter dem Historischen zurücktreten läßt. Dasselbe ist der Fall bei der Schrift von F. K. Mann[45]). Auch in Schriften, die sich nicht mit den Staatsausgaben, sondern den Einnahmen beschäftigen, kommen in den letzten Jahren Probleme zur Behandlung, die den Ausgabentheoretiker beschäftigen. So vor allem in den Arbeiten von Ritschl[46]), Schuster[47]) und der Sammelveröffentlichung von Colm und Neisser[48]).

Gehen diese Arbeiten mehr vom wirtschaftstheoretischen Standpunkt an die Probleme unserer Untersuchung heran, so tut es die Veröffentlichung von Jecht[49]) mehr von der soziologischen und phänomenologischen Seite. Bei Andreae[50]) geschieht es vom universalistischen Standpunkt, während Munzer[51]) von spezifisch haushaltstheoretischen Erwägungen zu Betrachtungen auch der finanzwirtschaftlichen Ausgaben gelangt. Seine Arbeit leitet über zu den ausgesprochen politischen Veröffentlichungen finanzieller Art, auf deren Wiedergabe wir verzichten.

Neben diesen das ganze Gebiet darstellenden oder berührenden Untersuchungen sind in letzter Zeit noch eine Reihe von Monographien zur Ausgabenlehre erschienen, die fast alle in den „Beiträgen zur Finanzkunde". herausgegeben von Moll nud Boesler, veröffentlicht worden sind. So die Arbeiten von Fiedler[52]), Kandler[53]),

[42]) Terhalle: Finanzwissenschaft, Jena 1930 sowie: „Deutschlands Finanznot", Berlin 1931.

[43]) Pfleiderer: Die Staatswirtschaft und das Sozialprodukt, Jena 1931.

[44]) Teschemacher: Finanzwissenschaft in „Die Beamtenhochschule", Berlin 1931.

[45]) F. K. Mann: Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930.

[46]) Ritschl: Theorie der Staatswirtschaft und der Besteuerung, Bonn 1925.

[47]) Schuster: Das Einkommen, Tübingen 1926.

[48]) Colm-Neisser: Kapitalbildung und Steuersystem, Berlin 1930.

[49]) H. Jecht: a. a. O.

[50]) Andreae: Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre, Jena 1930.

[51]) Munzer: Dynamischer Staatshaushalt, Jena 1931.

[52]) E. Fiedler: Die englischen Rüstungsausgaben ...., Leipzig 1929.

[53]) Kandler: Der deutsche Heeresetat vor und nach dem Kriege, Leipzig 1930.

Douffet[54]), Loebner[55]) und jüngstens von Boesler[56]) selbst. Auch auf finanzstatistischem Gebiet haben die letzten Jahre für die Ausgabenlehre große Fortschritte gebracht. Hier sei besonders auf die Reichsfinanzstatistik und auf die internationale Finanzstatistik hingewiesen. Ferner nennen wir als hierhergehörige bedeutendere Veröffentlichungen die Arbeiten von Adametz-Mössner[57]), Zahn[58]) und Holz[59]).

Überschaut man diese keineswegs vollständige Liste der Veröffentlichungen, so läßt sich schon äußerlich der Fortschritt in der Ausgabenlehre feststellen. Wohl existiert eine wirklich zusammenfassende „Lehre von den Staatsausgaben" bis heute noch nicht, aber es sind erfreuliche Ansätze dazu vorhanden. Die Gegenwart beginnt wahrzumachen, was Meisel[60]) schon 1919 prophezeite, daß die Ausgabenwirtschaft für die Finanzwissenschaft „mindestens die gleiche Bedeutung erlangen wird, wie die Einnahmenwirtschaft". Es bedurfte jedoch großer Änderungen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft, bis es zu dieser neuen Blüte der Ausgabenlehre gekommen ist. In ökonomischer Hinsicht ist es die sprunghafte Erhöhung des Finanzbedarfs in der Nachkriegszeit gewesen, die Wandlung vom „Anteilsystem" zum „Kontrollsystem"[61]), die zu einer verstärkten Beschäftigung mit den Ausgaben führte. Je größere Anteile des Volkseinkommens der Staat für sich beanspruchte, je mehr er seine eigenwirtschaftliche Betätigung ausdehnte, um so inniger wurden Staat und Wirtschaft miteinander verbunden, um so schwerer mußten Krisen und Erschütterungen, die den einen Teil trafen, auch den anderen in Mitleidenschaft ziehen. Das mußte zu einer verstärkten Diskussion finanzwirtschaftlicher Probleme führen und besonders auf die Ausgabenproblematik hinlenken. Denn Etateinsparungen bedeuten Ausgabeneinsparungen und die Lösung der politischen Frage, wo „gedrosselt" werden solle

[54]) Douffet: Die Stellung der deutschen Fin.-Wiss. zu den grundlegenden Problemen der Heeresausgaben, Diss., Leipzig 1930.

[55]) Loebner: Finanzielle Auswirkungen der Reichswasserstraßenpolitik, Leipzig 1930.

[56]) Boesler: Sozialetat und soziale Belastung, Berlin 1931.

[57]) Adametz-Mössner: Die deutsche Verwaltungs- und Verfassungsreform in Zahlen, 1928.

[58]) Zahn: Finanzwirtschaft und Fin.-Statistik, Handbuch der Fin.-Wiss., 1. Band.

[59]) Holz: Sind internationale Vergleiche steuerlicher Belastung möglich? Leipzig 1924.

[60]) Meisel: „Wo steht die deutsche Finanzwissenschaft?", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 74. Jahrg., 1919, S. 386.

[61]) Siehe hierzu: F. K. Mann: Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930.

Zum Wandel der ökonomischen Bedeutung der Finanzwirtschaft kamen die Wandlungen von Staatsform und -inhalt, die mannigfachen Versuche zu einer Verfassungs- und Verwaltungsreform nud endlich das frühere Vielparteiensystem und der Parlamentarismus. die den Boden abgaben für die Debatten über die Verteilung der öffentlichen Lasten und die Verwendung der Ausgaben. Hinzu kamen ferner das Kriegsschuldenproblem und die große Wirtschaftskrise, die zu einer Auseinandersetzung über die Wirkungen finanzwirtschaftlicher Ausgaben zwangen. Kein Wunder, daß die Ausgabenlehre nunmehr beginnt, von der Peripherie finanzwissenschaftlicher Betrachtung zu ihrem Mittelpunkt aufzurücken.

II. Theoretische Grundlegung der Ausgabenlehre.

1. Die Möglichkeit einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre.

Zur Frage der Möglichkeit einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre sind in der Literatur drei Haltungen eingenommen worden.[1]) Es sind die drei überhaupt möglichen: 1. Die Ausgaben gehören nicht in die Finanzwissenschaft: Justi, Malchus, Leroy-Beaulieu, Kaizl, Gerloff[2]). 2. Die Ausgaben werden als zum Aufgabenbereich der Finanzwissenschaft gehörig aufgefaßt und nicht nur nach ihrer finanztheoretischen, sondern auch nach ihrer finanzpolitischen Seite hin untersucht: Smith, Rau, Wagner. 3. Die Ausgabenlehre ist Teil der Finanzwissenschaft, hat sich aber auf die finanzielle Seite der Ausgaben zu beschränken: Eheberg, Földes, Moll. Für welche Haltung man sich entscheidet, hängt davon ab, was man unter Finanzwissenschaft versteht und wie man das Wesen der Finanzwirtschaft deutet. Auf die zweite und dritte Auffassnug ist später einzugehen.[3]) Hier sei kurz die Möglichkeit einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre dargelegt

---

[1]) Siehe hierzu Moll: Probleme der Finanz-Wiss., Leipzig 1924, Seite 24/25.

[2]) Gerloff: Besprechung der Finanzwissenschaft Terhalles in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 91. Band, 1931, Seite 427.

[3]) Siehe Seite 21.

Die Autoren, die eine finanzwissenschaftliche Ausgabenlehre ablehnen, gehen u. E. von einem zu engen, an liberalistischen Gedankengängen orientierten Begriff der Finanzwissenschaft und einer unzulänglichen Analyse der Finanzwirtschaft aus. Soweit sie Kameralisten sind, hatten sie auch einen Staat vor Augen, der mit dem heutigen kaum zu vergleichen ist. Dieser Staat kannte fast nur ein Einnahmenbudget, das Budgetrecht war Einnahmen-, streng genommen nur Steuerbewilligungsrecht. So kam es, daß bis ins 19. Jahrhundert hinein die Finanzwirtschaft im öffentlichen Bewußtsein lediglich als Einnahmewirtschaft erschien. Auf diesem Boden konnte die liberale Staatsauffassung auch in der Finanzwissenschaft Fuß fassen. Im Laufe eines langen historischen Prozesses trat dem Einnahmenbudget ein ständig wachsendes, tausendfältig spezialisiertes Ausgabenbudget zur Seite, den Kämpfen um die Verteilung des Steuerdrucks die Kämpfe um die Einnahmenverwendung. Damit erhielt die Ausgabenwirtschaft eine ganz andere Bedeutung im Rahmen der Finanzwirtschaft, die Notwendigkeit ihrer wissenschaftlichen Behandlung wurde immer offenbarer. Tatsächlich hat denn auch die deutsche Finanzwissenschaft, obwohl noch ungenügend, seit über 100 Jahren zu den Problemen der Ausgabenlehre Stellung genommen.

Dieser rein historische Beweis der Möglichkeit und Notwendigkeit einer Ausgabenlehre kann nicht genügen. Ihm muß ein theoretischer zur Seite gestellt werden. Die Finanzwirtschaft weist wie jede Wirtschaft mindestens zwei Seiten auf: „Eingänge" und „Ausgänge", Beschaffung der Mittel und Verwendung der Mittel (meist tritt noch eine dritte, die „Verwaltung", hinzu), wobei es prinzipiell gleichgültig ist, ob dies in naturaler oder Geldform geschieht. Wer die Finanzwirtschaften also wissenschaftlich untersucht, kann nicht nur eine Seite zum Gegenstand seiner Betrachtungen machen, ohne seinem Erfahrungsobjekt Gewalt anzutun. Zum selben Resultat kommt man, wenn man vom „herrschenden" Begriff der Finanzwissenschaft ausgeht. „Finanzwissenschaft ist nach der allgemein anerkannten Auffassung nicht nur die Wissenschaft von den öffentlichen Einnahmen, sondern vom öffentlichen Haushalt.... Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Ausscheidung der öffentlichen Ausgaben aus dieser Disziplin gleichbedeutend wäre mit dem Verzicht auf die Erkenntnis eines erheblichen Teiles dieses Haushaltes." [4])

Abgesehen von diesen Überlegungen ist die Möglichkeit

[4]) Moll: Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig 1924, S. 26.

einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre dann zu bejahen, wenn der Nachweis gelingt, daß es 1. finanzwissenschaftliche Fragen gibt, die von der Einnahmenseite her nur zum Teil erklärbar sind, die also erst durch die Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenseite sich in ihrer ganzen Bedeutung zeigen, und 2. daß es Problemstellungen gibt, die nur in der Ausgabenlehre gelten, aber finanzwissenschaftlichen Erkenntniswert haben. Dieser Nachweis ist erbringbar, wie unsere fernere Darstellung aufzeigen wird. Wir weisen als Beispiel nur auf die Probleme der wirtschaftlichen Wirkungen der finanzwirtschaftlichen Ausgaben und der staatlichen Leistungen hin.

Der Fehler, den die Verneiner einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre begehen, läßt sich am besten am Beispiele der Haltung Gerloffs klarlegen. Ihm ist die Finanzwissenschaft nur „der Inbegriff der Maßnahmen, Fähigkeiten und Einrichtungen, welche auf die Beschaffung und Bereitstellung der Mittel .... gerichtet sind".[5]) „Alles was die Finanzwissenschaft über die Ausgaben sagen kann, geschieht einzig und allein unter dem Gesichtspunkt der Einnahmenbeschaffung ..."[6]) Darum würde den eigentlichen Inhalt der Finanzwirtschaft die Aufgabe bilden, Bedarf und Deckung in Einklang zu bringen. „Da der öffentliche Bedarf im wesentlichen als gegeben erscheint, bleibt die ‚Deckung' die eigentliche Aufgabe."[7])

Der Fehler dieser Auffassung liegt darin, daß von der Annahme ausgegangen wird, der Bedarf sei „gegeben", darum bliebe nur die Deckung. Aber auch die Deckung ist in diesem Sinne „gegeben"! Sowohl der Bedarf, als auch die Deckung werden politisch im Etat festgelegt, beide muß der Finanzwissenschaftler als „gegeben" gelten lassen. Aber bei beiden — und nicht nur bei der Deckung — muß er untersuchen, wie sie zustandekommen, wie sie voneinander abhängen usw. Das Wort „Deckung" hat nur budgetarischen Charakter. Deutlicher wird das damit Gemeinte, wenn man von „Bedarfsdeckung" bezw. „Bedarfsbefriedigung" spricht. Bedarfsbefriedigung erfolgt noch nicht durch die Beschaffung der Deckungsmittel, sondern erst durch die Verwendung dieser Mittel. Die Staatsaufgaben, die sich im Staatsbedarf manifestieren, können wirtschaftlich noch nicht durch die Mittelheranziehung, sondern erst durch die Mittelverausgabung, die planmäßig auf Grund der Mittelver-

[5]) Gerloff: Grundlegung der Fin.-Wiss., Handb. der Fin.-Wiss., I., Seite 6.

[6]) Gerloff: Zeitschrift für die gesamte Staatswiss., 91. Band, 1931, Seite 427.

[7]) Gerloff: „Grundlegung", S. 28.

waltung vorgenommen wird, erfüllt werden. Darum gehört die Lehre von der Verausgabung in die Finanzwissenschaft hinein, weil nur das dem Charakter der Finanzwirtschaft gerecht wird.

2. Der Ort der Ausgabenlehre im System der Finanzwissenschaft.

Mit der Bejahung der Möglichkeit einer Ausgabenlehre ist noch nichts über den Ort gesagt, den sie innerhalb der Finanzwissenschaft einnehmen kann. Die Frage nach dem „Ort" der Ausgabenlehre ist letztlich eine Frage nach den Aufgaben der Finanzwissenschaft.

Die historischen Lösungsversuche dieser Frage sind nicht einheitlich. Die Kameralisten ließen sich bei ihrer Einteilung des wissenschaftlichen Stoffes unproblematisch von Zweckmäßigkeitserwägungen leiten — und diese „praktische" Auffassung der Finanzwissenschaft herrschte bis weit ins 19. Jahrhundert hinein. Auf dem Boden dieser Auffassung und für Zwecke einer vorwiegend geschichtlich-politischen Betrachtung ist die auf Smith zurückgehende bekannte Gliederung der Finanzwissenschaft in 1. Lehre von den Einnahmen, 2. den Ausgaben, 3. den Staatsschulden erwachsen, die noch bis in unsere Tage die Lehrbücher beherrscht. Diese „klassische" Dreiteilung bringt die Aufgaben der Finanzwissenschaft nicht erschöpfend zum Ausdruck. Wo sollen die Fragen des Etats, des Rechnungs- und Kontrollwesens, der Finanzverwaltung, der Bedürfnislehre, der Begründung der Finanzwirtschaft und ihrer Unterschiede zur Privatwirtschaft in diesem System untergebracht werden?

Je mehr man im Laufe der Zeit die Finanzwissenschaft als „Theorie" auffaßte, um so mehr wandelten sich deshalb auch die in der Systematik zum Ausdruck kommenden Problemstellungen. Eine knappe Darstellung der verschiedenen Richtungen ist bei Ritschl[1]) zu finden. Von den nachkriegszeitlichen Autoren ist einzig Gerloff[2]) zu nennen, der zu einem befriedigenden, den Problemkreis erschöpfenden Aufbau der Finanzwissenschaft kommt, in dem auch der Ort der Ausgabenlehre umrissen wird

In Übereinstimmung mit Gerloff schreiben wir der Finanzwissenschaft theoretische, geschichtliche und politische

[1]) Ritschl: Theorie der Staatswirtschaft und der Besteuerung, Bonn 1925, Einleitung.

[2]) Gerloff: „Grundlegung" a. a. O., S. 4/5.

Aufgaben zu.[3]) Demgemäß gliedert sich uns das Gesamtgebiet der Finanzwissenschaft in 1. Finanztheorie, 2. Finanzgeschichte, 3. Finanzpolitik. Damit ist aber der Gesamtaufbau der Finanzwissenschaft erst teilweise gegeben. Die Finanzwissenschaft als Lehre von den Finanzwirtschaften hat alle Erscheinungsformen dieser Finanzwirtschaften zu untersuchen. Die konkreten Finanzwirtschaften zerfallen in drei Teilwirtschaften: 1. Einnahmenwirtschaft (Mittelbeschaffung), 2. Haushaltswirtschaft (Mittelverwaltung), 3. Ausgabenwirtschaft (Mittelverwendung).[4]) Jede Teilwirtschaft kann finanztheoretisch, -politisch und -geschichtlich betrachtet werden. Danach ergibt sich uns folgender Aufriß eines

Systems der Finanzwissenschaft.

A. Theorie der Finanzwirtschaft.

I. Allgemeine Lehren:

Grundlegung der Finanzwirtschaft und Abgrenzung gegen andere Wirtschaften. Grundlegung der Finanzwissenschaft und Abgrenzung gegen andere Wissenschaften, Bedürfnislehre[5]), Beziehungen zwischen Einnahmen und Ausgaben;

II. Teillehren:

1. Lehre von den Ausgaben,
2. Lehre von den Einnahmen,
3. Lehre vom Haushalt.

B. Geschichte der Finanzwirtschaft.

I. Geschichte konkreter Finanzwirtschaften,
II. Geschichte der Ausgaben, Einnahmen, des Haushaltes.

C. Finanzpolitik.

I. Allgemeine Grundsätze der Finanzpolitik,
II Grundsätze der Ausgaben-, Einnahmen- und Haushaltspolitik.

Auf die eingehendere Erläuterung dieses Systemaufbaus müssen wir im Rahmen dieser Abhandlung verzichten. Die Wiedergabe dieses Schemas ist nur erfolgt, um deutlich zu machen, daß wir die Ausgabenlehre als eine Teillehre des Gesamtsystems der Finanzwissenschaft auffassen, die theoretich, wenigstens in ihren Grundlagen, unselbständig ist und deren Bedeutung sich nur aus der Beachtung ihrer Stellung im Gesamtsystem ergibt.

---

[3]) Auf die erkenntnistheoretische Begründung dieser Auffassung müssen wir hier verzichten.

[4]) Siehe auch Gerloff: a. a. O., S. 8.

[5]) Darunter verstehen wir die allgemeine finanzwirtschaftliche Bedürfnislehre, wie sie etwa in den Schriften von Ritschl (Theorie der Staatswirtschaft...) und Jecht (Wesen und Formen der Finanzwirtschaft) zu entwickeln versucht worden ist.

3. Zur Methode der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre.

Das formale Schema einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre würde danach umfassen: A die Theorie, B die Geschichte und C. die Politik der finanzwirtschaftlichen Ausgabenwirtschaft.

Wenn also Moll [1]) die Ausgabenlehre auf die Untersuchung der „finanziellen" Fragen begrenzen will, so hat er insofern recht, als die Fragen der Nützlichkeit, Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausgaben nicht in eine finanztheoretische Untersuchung hineingehören. Wenn anderseits Wagner, Stein, Smith, Rau und die Kameralisten zum Teil recht umfangreiche Ausführungen über die historischen Erscheinungsformen der Ausgaben machen und „Prinzipien" aufstellen, so zählt auch das zu den Aufgaben der Finanzwissenschaft; nur gehören diese Darlegungen nicht in eine finanztheoretische Ausgabenlehre hinein, sondern in die Geschichte und Politik finanzwirtschaftlicher Ausgaben. Für eine systematische finanzwissenschaftliche Darstellung ist jedoch die Trennung dieser drei möglichen Betrachtungsweisen erforderlich.

Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Theorie der finanzwirtschaftlichen Ausgabenwirtschaft, auf die Ausgabenlehre im engeren Sinne. Da es jedoch verschiedene Auffassungen von Finanztheorie gibt, sei die hier zugrundegelegte kurz skizziert.

Die Finanzwirtschaft und die Finanzwissenschaft haben es mit wirtschaftlichen und staatlichen Dingen zu tun. Die Finanzwirtschaft vermag also nur durch eine Methode adäquat erfaßt zu werden, die nicht nur eines dieser Grundelemente, sondern beide zugleich berücksichtigt, die zwar Wirtschaftslehre, aber zugleich auch Staatslehre ist. Staatslehre allerdings nicht im Sinne der allgemeinen Lehre vom Staat, sondern im Sinne von politischer Lehre, in dem Sinne, daß sie die soziologische und politische Verknüpfung und Bestimmtheit der Finanzwirtschaft zum mitentscheidenden Ansatzpunkt ihrer Theorie macht. Während eine „reine" Wirtschaftstheorie im Bereich der privatkapitalistischen Wirtschaft möglich ist, weil diese eine Wirtschaft mit Kapitalrechnung, nicht aber Bedarfsdeckungswirtschaft ist (die Bedarfsdeckung entspringt erst sekundär aus dem primären Willen nach Wirtschaftsüberschüssen), weil sie also in dieser Gestalt — und nur in dieser Gestalt — in ihren verschiedensten Formen auf allgemeine „Gesetze" zurückgeführt werden kann [2]), wirt-

[1]) Moll: Probleme der Fin.-Wiss., S. 24/26.

[2]) Weshalb auch der Irrtum entstehen kann, Theorie sei nur Gliederung des Erkenntnisstoffes nach „Gesetzen", sei nur „rational quantifizierende Ordnung" (E. Schuster, Das Einkommen, S. 3), — während diese Auffassung nur einen Typus theoretischen Denkens darstellt, wie

schaftlich rational begreifbar ist, — ist das bei der Finanzwirtschaft weitgehend nicht der Fall Wie man auch ihr wirtschaftliches Wesen deuten mag, immer wird feststehen, daß es sich im Rahmen des Steuerstaates um eine politisch bestimmte Wirtschaft handelt, deren Wirtschaftshandeln vollständig nur unter Berücksichtigung dieser politischen Bestimmtheit begriffen werden kann, deren Wirtschaftsäußerungen daher nur teilweise auf allgemeine Normen zurückgeführt werden können und starken irrationalen Einschlag haben.

Ansätze zur Anerkennung dieses Standpunktes sind in der Finanzwissenschaft bereits verschiedentlichst zu finden, so bei v. Mayr[3]), Bräuer[4]), Teschemacher[5]), Földes[6]), Meisel[7]) und Pistorius[8]). Bei diesen Autoren wird aber im wesentlichen nur ausgesprochen, daß wirtschaftliche und staatliche bezw. politische Betrachtungsweise zusammengehören. Aber sie sprechen sich nicht darüber aus, in welchem Sinne sie zusammengehören. Darauf ist noch kurz einzugehen.

Wohl bleibt die Finanzwissenschaft Wirtschaftslehre; aber sie ist nach dieser Auffassung keine „reine" Wirtschaftslehre, sondern soziologische Finanztheorie etwa in dem Sinne, wie ihn Sultan[9]) jüngstens entwickelt hat. In ihr wird die politisch-soziologische mit der theoretisch-systematischen Fragestellung[10]) in Verbindung gebracht. Soziologische Finanztheorie ist stets „eine mit historischem Gehalte gesättigte Theorie"[11]) und als solche Teil einer Theorie der politischen Ökonomie.

Rein terminologisch sei bemerkt, daß wir die Begriffe „Finanzwirtschaftslehre" und „Finanztheorie" in gleichem Sinne gebrauchen und von „finanzwirtschaftlichen Ausgaben" sowie „finanzwissenschaftlicher bezw finanztheoretischer Ausgabenlehre" sprechen werden.

---

neuerdings auch Jecht betont. (Siehe dessen Aufsatz: Die Entwicklung der Problemstellung in der neueren deutschen Finanztheorie, Finanzarchiv, Neue Folge, Band 1, Heft 2, S. 190/1).

[3]) G. v. Mayr: Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften in der Festgabe für A. Schäffle, Tübingen 1901, S. 350.

[4]) Bräuer: Wege und Ziele der Finz.-Wiss., Fin.-Archiv, 47. Jahrg., 1930, S. 10/11.

[5]) Teschemacher: Die geistesgeschichtliche Linie..., S. 6.

[6]) Földes: a. a. O., S. 30/31.

[7]) Meisel: „Geschichte.." im Handbuch der Fin.-Wiss., S. 249.

[8]) Pistorius: Finanzarchiv, 48. Jahrg., 1931, S. 422.

[9]) Sultan: Das Staatseinkommen. Dieses Buch gibt eine ausführliche Begründung des Standpunktes der soziologischen Finanztheorie.

[10]) Sultan: a. a. O., S. 179.

[11]) Sultan: a. a. O., S. 197.

B. Probleme einer Theorie der finanzwirtschaftlichen Ausgaben.

I. Aufgaben einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre.

Die finanzwissenschaftliche Ausgabenlehre hat die Ausgabenwirtschaft der Finanzwirtschaft zum Gegenstand. Rein etattechnisch handelt es sich um die Probleme der Ausgabenseite des Budgets. Mit diesem Hinweis wird aber nur der quantitative Vorgang der Finanzmittelverausgabung erfaßt. Die Staatsausgaben ermöglichen die Staatstätigkeit, durch die qualitative Leistungen erstellt und Bedarfe befriedigt werden. Die Ausgabenseite der Finanzwirtschaften ist nur der größen- (bezw kosten-) mäßige Ausdruck der Leistungswirtschaft", die sich dahinter verbirgt. Wohl wird der Finanztheoretiker sein Hauptaugenmerk auf die quantitativen Vorgänge lenken. Will er aber „anschauliche", soziologische Finanztheorie [1]) treiben, so darf er das „Leistungssystem" [2]) nicht vergessen. Danach ist uns finanzwissenschaftliche Ausgabenlehre (= Theorie der Ausgabenwirtschaft) die Lehre von der Wirtschaft der Mittelverwendung und den Leistungen der Finanzwirtschaften.

Die Grenzen der Ausgabenlehre hängen davon ab, welchen Begriff der Finanzwissenschaft man zugrundelegt. Wir bezeichneten die Finanzwissenschaft als Lehre von den Finanzwirtschaften und verstehen unter Finanzwirtschaften die Wirtschaften des Staates, seiner ihm eingegliederten Gebietskörperschaften, sowie der mit (abgeleiteter) Zwangsgewalt ausgestatteten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, der sogenannten „Hilfsfisci" [3]). Die Probleme der Ausgabenwirtschaft dieser „intermediären Finanzgewalten" rechnen

[1]) Siehe hierzu H. Jecht: Die Entwicklung der Problemstellung in der neueren deutschen Finanztheorie, Finanzarchiv, Neue Folge, Band 1, Heft 2, S. 190 ff.

[2]) Dieser Ausdruck findet seine ausführliche Behandlung bei Colm „Volkswirtschaftliche Theorie . . . ".

daher prinzipiell zu den Problemen der finanzwirtschaftlichen Ausgabenlehre, mögen sie sich auch erschöpfend nur im Zusammenhang mit finanzgeschichtlichen Untersuchungen behandeln lassen. Die sachliche Berechtigung unseres Standpunktes ergibt sich aus der Tatsache, daß diese Wirtschaften nicht wie eine private Wirtschaft frei sind in der Verwendung ihrer Gelder, sondern daß die Ausgabegebarung weitgehend durch staatliche Anordnung vorgeschrieben ist und die gesamte Haushaltsgebarung seitens des Staates kontrolliert wird.

Auch die Ausgabengebarung der privatwirtschaftlichen Unternehmungen des Staates gehört zum Aufgabenbereich der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre. Soweit es sich dabei allerdings um echte privatwirtschaftliche Ausgaben handelt, gelten für sie die „Gesetze" der kapitalistischen Verkehrswirtschaft. Hier muß sich der Finanzwissenschaftler mit Verweisungen auf die Volkswirtschaftslehre begnügen. Aber ein Großteil der privatwirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand kann nicht erschöpfend verkehrswirtschaftlich erklärt werden, da außerordentlich viel staatspolitische Elemente hineinspielen, die aus der privatwirtschaftlichen eine echte finanzwirtschaftliche Betätigung machen. Hier ist es Aufgabe der Finanzwissenschaft, die Grenzen des Privatwirtschaftlichen aufzuzeigen und zu erklären, wie sich staatspolitische und rein erwerbswirtschaftliche Elemente miteinander kreuzen und den entsprechenden Ausgaben ihr Gesicht geben.

Nach diesen prinzipiell positiven Umgrenzungen noch einige negative. Die Fragen der Ausgabentechnik (z. B. auch das Problem der „Submission") gehören nicht in die finanzwirtschaftliche Ausgabenlehre, sondern in die Haushaltslehre, da es sich hier um Fragen der Mittelverwaltung, also um praktische Probleme der Betriebsführung, handelt. Auch die Deckungslehre halten wir nicht für eine Aufgabe der Ausgabenlehre, sondern der Haushaltslehre. Wagner[3]), Röpke[4]) und Mann[5]) sprechen sich in diesem Sinne aus, während Moll[6]) und sein Schüler Douffet[7]) sie zu einem Kernproblem ihrer Ausgabenlehre erheben. In der Deckungslehre handelt es sich um das Problem der Herstellung des „Gleichgewichts" zwischen „Bedarf" und „Deckung". Die Lehre, in der die Probleme

[3]) Siehe F. K. Mann: Deutsche Finanzwirtschaft, Jena 1928.
[4]) Wagner: Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Leipzig 1883, S. 130ff.
[5]) Röpke: Finanzwissenschaft, Berlin 1929.
[6]) F. K. Mann: Finanzwissenschaftliche Irrwege, Schmollers Jahrbuch, 55. Jahrgang, 1931, S. 123.
[7]) Moll: Probleme, S. 63ff. und „Lehrbuch" S. 108ff.

dieses Ausgleichs zur Darstellung kommen, ist die Haushaltslehre. Darum kann auch die Lehre von den ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben nicht erschöpfend in der Ausgabenlehre behandelt werden.

Was nach diesen Grenzziehungen den eigentlichen Inhalt der Ausgabenlehre betrifft, so muß sie als Teillehre der Finanzwissenschaft — will sie begrifflich-systematisch vorgehen — zunächst auf den Begriff der Finanzwissenschaft selbst zurückgreifen und ermitteln, welcher finanzwissenschaftliche Zentralbegriff ihre Teilwirtschaft mit dem Ganzen des finanzwirtschaftlichen Prozesses verbindet. Dieser Zentralbegriff, der die Ausgabenwirtschaft als besonderen Teil der Finanzwirtschaft konstituiert, wird von uns im Begriff des „Finanzbedarfs" gesehen. Seine Analyse ergibt als weitere Aufgabe, die Tatsachen aufzuzeigen, die seine Höhe und Struktur, sein Wachstum („Gesetz" des wachsenden Staatsbedarfs) und seine Erscheinungsart („offen" oder „versteckt") bestimmen.[8]) Die hier naheliegende Methodenaufzeigung zur vollständigen und richtigen Erfassung der einzelnen Finanzbedarfe gehört nicht in eine finanztheoretische Ausgabenlehre, sondern in eine finanzgeschichtliche.

Vom Begriff des Finanzbedarfs ausgehend, ergibt sich als weitere Aufgabe, ein Begriffssystem der Ausgabenlehre aufzubauen. Als Oberbegriffe der Ausgabenlehre ergeben sich uns die der „Ausgabe" und „Leistung".[9]) Jeder ist selbst Ausgangspunkt weiterer Gliederung. Auf die Unterteilung des Leistungsbegriffs verzichten wir hier.[10]) Die Untergliederung des Ausgabenbegriffs führt zu einer Ausgabensystematik.[11]) Die Gruppierung in dieser Ausgabensystematik faßt alle Ausgaben zusammen, die ihrer wirtschaftlichen, staatlichen und rechtlichen Natur nach gleich sind. Über diese Zusammengehörigkeit kann man aber nur etwas aussagen, wenn man sich bestimmte Vorstellungen über die Wirkungen der verschiedenen Ausgaben macht. Die Aufgaben der Ausgabentheorie mündet also letztlich in einer Untersuchung der Ausgabewirkungen. Im Vordergrund einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung wird dabei die Analyse der ökonomischen Wirkungen stehen müssen. Wie wirken die Ausgaben auf das Einkommen und die Kapitalbildung, auf die Produktion und Konsum-

---

[8]) Douffet: Die Stellung der deutschen Fin.-Wiss. zu den grundsätzlichen Problemen der Heeresausgaben, Diss., Leipzig 1930, S. 9/10.
[9]) Siehe Abschnitt: Finanzbedarf und Finanzwirtschaft
[10]) Siehe Abschnitt: Hauptbegriffe und Ausgabenlehre.
[11]) Siehe hierzu Colm: Volkswirtschaftliche Theorie. . . .
[12]) Siehe den Abschnitt: Ausgabensystematik.

tion, die Währung, die Konjunktur, den Wirtschaftsfortschritt? Sind sie „produktiv" oder „unproduktiv"? Das alles sind Probleme einer Lehre von den ökonomischen Wirkungen finanzwirtschaftlicher Ausgaben. Sie gipfeln letztlich in der Frage nach der „Belastung" der Volkswirtschaft — wie u. E. überhaupt die Frage nach der Produktivität der Finanzwirtschaft und die Belastung der Volkswirtschaft durch die Finanzwirtschaft Endprobleme der Finanztheorie sind.

Daneben darf aber die Untersuchung der soziologisch-politischen Wirkungen nicht unterschätzt werden. Konservieren oder verändern die finanzwirtschaftlichen Ausgaben die Gesellschaftsstruktur, bevorzugen sie, und wie bestimmte Gesellschaftsschichten, sind sie ein Mittel zur Veränderung des Wirtschaftssystems — das sind einige der Fragen, die hierbei auftauchen.

Ausgabenprobleme sind Teilprobleme der Finanzwirtschaft. Ihre Verbindung mit dem Ganzen der Finanzwirtschaft kann in einer Lehre von den Beziehungen zwischen Ausgabenwirtschaft und Finanzwirtschaft hergestellt werden. Eines der Hauptprobleme ist hierbei das des Finanzausgleichs. Mit dieser Skizze glauben wir die theoretischen Aufgaben der Ausgabenlehre umschrieben zu haben. Nur einige davon können im folgenden näher besprochen werden.

II. Finanzbedarf und Finanzwirtschaft.

1. Die Bedeutung der Ausgaben in der Finanzwirtschaft.

Die Ursache der Finanzwirtschaft ist letztlich in den staatlichen Aufgaben zu erblicken, die sich als „Staatsbedarf" anmelden und heute hauptsächlich im „Finanzbedarf" geldwirtschaftlich konkretisieren. Die Kosten der für die Erfüllung der Staatsaufgaben notwendigen Sachgüter und Dienstleistungen werden auf einen Preisausdruck gebracht und erscheinen als „Ausgabe". Um diese Ausgaben bewerkstelligen zu können, betreibt der Staat eine Wirtschaft, die Finanzwirtschaft. Wer diese Wirtschaft verstehen will, muß also von den Ausgaben ausgehen. Die finanzwirtschaftlichen Einnahmen sind erst die Folge, nicht die Ursache der Finanzwirtschaft. An der Spitze der finanzwissenschaftlichen Teillehren hat deshalb die Ausgabenlehre zu stehen. In der Finanzliteratur wird diese Anschauung angedeutet in

dem bis auf die kameralistischen Zeiten zurückgehenden Satze, daß in der Finanzwirtschaft die Ausgaben die Einnahmen bestimmen, während es in der Privatwirtschaft umgekehrt sei.

Wie es in der Privatwirtschaft mit dem Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben steht, interessiert uns hier nicht. In der Finanzwirtschaft läßt sich u. E. der Vorrang der Ausgabenwirtschaft von der Einnahmenwirtschaft theoretisch nicht leugnen. Die Erfüllung staatlicher Aufgaben geschieht — im Bereich des Ökonomischen — mit Hilfe von Verausgabungen. Die Einnahmen werden ausschließlich zu dem Zwecke beschafft, diese Verausgabungen zu ermöglichen. Ihre Höhe und zum Teil auch ihre Struktur hängen (sekundär) von der Höhe und teilweise auch der Struktur der finanzwirtschaftlichen Ausgaben ab, die zuerst (primär) festgestellt werden. Diese Feststellung zunächst der Ausgaben ist deshalb notwendig, weil die Finanzwirtschaft heute nur einen politisch begrenzten Bedarf befriedigen, also nicht — wie prinzipiell die private Unternehmung — sich unbegrenzte Einnahmen beschaffen will. Daher muß bei ihr ein Maßstab der Vereinnahmung vorhanden sein. Dieser Maßstab erscheint als „Finanzbedarf" und wird im Etat in Ausgabengrößen berechnet. Der Staat und die Finanzwirtschaft werden primär nicht durch die Einnahmen erhalten, sondern durch die Leistungen, die sie erstellen. Diese aber werden durch die Ausgabenwirtschaft bewirkt bezw. ermöglicht.

Ähnlich haben sich ausgesprochen Schön[1]), Umpfenbach[2]), Geffcken[3]), Heckel[4]) und Englis[5]), wenn auch ihre Begründungen unterschiedlicher Natur sind und von uns nur teilweise gebilligt werden.

Am eingehendsten ist die finanzsoziologische Richtung dem Gedanken nachgegangen, daß die Ausgaben das Entscheidende in der Finanzwirtschaft sind. Am prägnantesten hat Kuczynski[6]) formuliert, worauf es hier ankommt.

Ausgehend von dem Satze, daß in der Finanzwirtschaft die Ausgaben die Einnahmen bestimmen, macht es K der Finanzwissenschaft nicht ganz mit Unrecht zum Vorwurf, daß man „ihn immer nur als Aussage über die quantitativen Beziehungen zwischen Ausgaben und Einnahmen"

---

[1]) Schön: Grundsätze der Finanz, 1832, S. 21.
[2]) Umpfenbach: a. a. O., S. 12/1.
[3]) Geffcken: a. a. O., S. 4.
[4]) Heckel: Artikel „Finanz-Wiss." im Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Aufl., 1911, S. 857.
[5]) Englis: a. a. O., S. 319.
[6]) Kuczynski: Der Staatshaushalt, Berlin 1927.

verstanden habe. „Indessen ist der Sinn des Satzes sehr viel umfassender. Nicht nur die quantitativen Beziehungen...., sondern alle denkbaren Beziehungen überhaupt werden einseitig von den Ausgaben gesetzt. Charakter der Ausgaben und mit ihnen verbundene Absicht bestimmen Sinn und Wirkung der Einnahmen, reflektieren sich in ihnen. Die Ausgaben sind in jeder Hinsicht das Primäre, Entscheidende, die Einnahmen das Sekundäre, Abgeleitete.“ [7])

„Durchschaut man die Abhängigkeit der Einnahmen, ihre inhaltliche Bestimmung durch die Ausgaben, ihr nur spiegelbildhaftes Dasein, so wird man — im Gegensatz zum bisherigen Brauch — den Ausgangs- und Schwerpunkt aller finanzwissenschaftlichen Untersuchungen und eines Systems selbst auf die Ausgaben legen.“ [8])

Wir beschränken uns im folgenden auf die Diskussion der Hauptthese, daß die Einnahmen nicht nur quantitativ (ihre Höhe), sondern auch qualitativ (ihre Struktur) von den Ausgaben bestimmt werden, daß sie nur ein „spiegelbildhaftes“ Dasein führen. Man müßte hieraus schließen, daß z.B. einem sozialfreundlichen Ausgabenetat auch ein sozialfreundlicher Einnahmeetat gegenüberstehen müsse, und negativ, daß einem kapitalfreundlichen Ausgabensystem kein sozialfreundliches Einnahmesystem gegenüberstehen könne. Der Gesamtetat eines Staates müßte also in seiner soziologischen Struktur einheitlich sein.

Es läßt sich kaum leugnen, daß eine Tendenz dazu vorhanden ist, den Etat soziologisch einheitlich zu gestalten. Aber diese Tendenz kann sich nur auswirken, wenn die soziale Schichtung und die daraus entspringende politische Kräfteverteilung längere Zeit hindurch dieselbe bleibt. Nicht aber kann sie es bezw. kann sie es nicht „rein“, wenn hier ein Wechsel eintritt. Daraus ergibt sich, daß die soziologische Struktur des Gesamtetats sich zwar nicht in einander ausschließenden Gegensätzen zwischen Einnahmen- und Ausgabenetat bewegen kann, dennoch aber durchaus nicht in beiden Teilen vollkommen homogen sein muß, die Einnahmen also nicht bloß „Spiegelbild“ der Ausgaben sein müssen. Es können Abweichungen vorkommen, der Einnahmeetat kann u. U. kapital- bezw. sozialfreundlicher sein als der Ausgabeetat. Das Ausgabesystem bestimmt also nur

[7]) Kuczynski: S. 7, Sperrungen vom Verfasser.
[8]) Kucynski: S. 7, Sperrungen vom Verfasser.

in der Zeit das Einnahmesystem. Wohl wird es vom Ausgabesystem qualitativ bestimmt, aber nicht in jedem seiner Teile mit unverminderter Kraft, nicht in jeder Beziehung, vor allem aber: nicht stets sofort, sondern teilweise zeitlich später. Das Einnahmesystem erlangt vielmehr auch ein gewisses konservatives Eigenleben.

Man muß hierbei auch an die Verknüpfung von „Macht" und „ökonomischem Gesetz" denken. Politisch mag zwar in einem gegebenen Zeitpunkt die Macht vorhanden sein, den Gesamtetat soziologisch einheitlich zu gestalten. Ökonomisch würde das aber zu so vielen Umstellungen und unvorhergesehenen Nebenwirkungen führen, daß man diese radikale und plötzliche Umstellung nicht wagen kann und sich mit dem „allmählichen Umbau" begnügen muß. Auch das führt dazu, daß sich Ausgaben- und Einnahmenstruktur voneinander entfernen können, wenn auch niemals so weit, daß sie sich völlig widersprechen. In der Grundtendenz werden sie immer übereinstimmen; aber in einer sich entwickelnden Gesellschaft werden sie nie zur Deckung kommen.

Fassen wir diese in einer finanzgeschichtlichen Darstellung näher zu erörternden Andeutungen zusammen so ergibt sich: Die Ausgaben als geldwirtschaftliche Repräsentation der wirtschaftlich ausschlaggebenden Teile des Finanzbedarfs sind das Primäre der Finanzwirtschaft. Sie bestimmen die Einnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Sie haben die Tendenz, den Gesamtetat, d. h. die gesamte Finanzwirtschaft auf eine soziologisch einheitliche Basis zu bringen. Diese Tendenz erfährt jedoch bei ihrer Verwirklichung mancherlei Widerstände und vermag sich nur in einer stationären Gesellschaft, einem stationären Staat und vor allem nur in einer stationären Wirtschaft rein auszuwirken. Darum sind die Einnahmen nicht bloß ein Spiegelbild der Ausgaben: sie geben dieses Bild vielmehr verändert wieder, geben es klarer wieder in einem autoritären Staat, als in einem parlamentarisch regierten.

Damit ist zugleich anerkannt, daß es prinzipiell möglich ist, die Finanzwirtschaft vom Bedarf her aufzubauen, wodurch ihre Ausgabenlehre das entscheidende Gewicht erhält. Zentrum einer neu aufzubauenden Finanzwissenschaft ist also eine allgemeine Theorie des Staatsbedarfs, die unmittelbar in die Ausgabenlehre hineinragt, aus der sich die Ausgabenwirtschaft ergibt und von der aus erst die Einnahmenwirtschaft (als Abhängige vom Staatsbedarf und der ihn befriedigenden Ausgaben- und Leistungswirtschaft) abzuleiten ist.

2. Finanzbedarf und finanzwirtschaftliche Ausgaben.

Die primäre Bedeutung der Ausgaben in der Finanzwirtschaft tritt erst dann klarer hervor, wenn man ihre Beziehungen zum Finanzbedarf und den Staatsaufgaben noch näher analysiert. Wir sagten, daß die letzte Ursache der Finanzwirtschaft in den staatlichen Aufgaben zu suchen sei. Um diese Aufgaben zu verwirklichen, wirtschaftet der Staat. Die Finanzwirtschaft steht also im Dienste staatlicher Zwecke. Sie ist erstens wirtschaftliches Mittel, das dem Staate die Finanzmittel verschafft, durch deren Verwendung er — also mittelbar — seine Zwecke verwirklicht. Zweitens ist sie eine Einrichtung zur unmittelbaren Verwirklichung von Staatszwecken. In der Einnahmenwirtschaft qualifiziert sich diese unmittelbare Verfolgung von Staatszwecken als „Nebenzwecksetzung" bei der Steuer und im Abgehen vom Ertragsprinzip bei der „privatwirtschaftlichen" Betätigung des Staates. In der Ausgabenwirtschaft dienen alle Ausgaben, die nicht unter dem Gesichtspunkt der Wiedererzeugung der Einnahmen getätigt werden (hier ist die Verausgabung nicht primär Verwirklichung von Staatszwecken — die erst sekundär als Folge des weiteren Fließens der Einnahmen zur Befriedigung gelangen —, sondern Erhaltung des Mittel), dieser Verwirklichung von Staatszwecken unmittelbar. Das sind die meisten. In diesem Sinne sind die Ausgaben nicht „Mittel" — das typische Mittel der Finanzwirtschaft sind die Einnahmen —, als vielmehr „Zweck" der Finanzwirtschaft. Das mag als Widerspruch zu der oben geäußerten Ansicht erscheinen. Aber man muß die Betrachtung von der Finanzwirtschaft aus von der Betrachtung vom Staate aus scheiden. Vom Staate aus gesehen ist die gesamte Finanzwirtschaft „Mittel". Dies Mittel „Finanzwirtschaft" hat nunmehr Zwecke. Zweck der Finanzwirtschaft ist die Bedarfsdeckung mit Hilfe der Verausgabungen. Das Mittel, diesen Zweck zu verwirklichen, sind die Einnahmen.

Die in der Verfassung eines Staates niedergelegten Aufgaben stellen ein abstraktes Programm dar, das zu verwirklichen ist. Sie konkretisieren sich als „Bedarf", und zwar als Staatsbedarf, der in fast allen erheblicheren Fällen wirtschaftliche Mittel zu seiner Befriedigung erfordert. Diese wirtschaftliche Befriedigung des Staatsbedarfs kann auf dreierlei Weise erfolgen: 1. Durch die Finanzwirtschaft werden als „Finanzierungsinstitut" die notwendigen Mittel beschafft. Dann befriedigt der Staat selbst mit Hilfe dieser Mittel den zur Befriedigung aus der unendlich großen Fülle

der Bedarfsansprüche ausgewählten Bedarf. 2. Durch die Nebenzwecksetzung in der Besteuerung und das Abgehen vom Ertragsprinzip bei der Einnahmewirtschaft öffentlicher Betriebe (unmittelbare Verfolgung von Staatszwecken durch die Finanzwirtschaft) wird Staatsbedarf befriedigt. Diese Befriedigung äußert sich als Mehrbelastung oder Mehrentlastung bestimmter Bevölkerungs- und Wirtschaftskreise. 3. Endlich wird Staatsbedarf auch befriedigt durch die Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Staatsbürger („versteckter Bedarf"). In allen drei Fällen erfolgt eine Befriedigung von Staatsbedarf und zwar in erster Linie durch das Mittel der Finanzwirtschaft. Die Finanzwirtschaft qualifiziert sich also als Bedarfsdeckungswirtschaft, als eine Wirtschaft, deren Ursache der Staatsbedarf und deren Ziel die Bedarfsbefriedigung ist.

Um Staatsbedarfe decken zu können, bedarf es für die Finanzwirtschaft der Angabe, in welchem Umfange diese wirtschaftliche Tätigkeit vorzunehmen ist. Da der Staatsbedarf etwas Qualitatives ist, muß er also — soweit das möglich ist — im Zeitalter der Geldwirtschaft auf einen einheitlichen Ausdruck gebracht werden. Diese weitgehende Quantifizierung von Qualitäten wird im „Finanzbedarf" vorgenommen. Der Finanzbedarf ist eine objektive Größe, die angibt, in welcher Höhe geldwirtschaftlich die Kosten der Befriedigung von Staatsbedarf veranschlagt werden. Da nun der gesamte Staatsbedarf wirtschaftlich auf verschiedene Weise befriedigt werden kann, also nicht nur durch das Mittel der Geldwirtschaft sondern auch naturalwirtschaftlich („versteckter Bedarf"), so umfaßt der Finanzbedarf nur einen Teil des zur Befriedigung bestimmten Staatsbedarfs, den Teil, der geldwirtschaftlich zur Deckung kommen soll. Selbst diesen Teil umfaßt aber der Finanzbedarf nicht voll, sondern nur, soweit er in den Etats der Finanzwirtschaften zum Ausdruck kommt. Auch die Befriedigung des Staatsbedarfs durch die Nebenzweckbesteuerung oder durch das Abweichen vom Ertragsprinzip erfolgt ja geldwirtschaftlich; aber sie kommt nicht im Finanzbedarf zum Ausdruck. Finanzbedarf ist also der Teil des Staatsbedarfs, der in einem Bedarf an Finanzmitteln besteht, um damit Sachgüter oder Dienstleistungen zu bezahlen oder Geldfortgaben tätigen zu können.

Im Finanzbedarf kommt heute der ausschlaggebende Teil der gesamten staatlichen Bedarfsbefriedigung zum Ausdruck. Er ist so groß, daß viele Finanzschriftsteller einfach Staatsaufgaben und -ausgaben, Staats- und Finanzbedarf einander

gleichsetzten. Das verwischt jedoch wichtige Unterschiede Der Finanzbedarf ist nur ein Teil des Staatsbedarfs. Er ist die Geldsumme aller Einzelausgaben, die der Staat innerhalb einer bestimmten Frist (Etatperiode) zur wirtschaftlichen Ermöglichung und Verwirklichung seiner Aufgaben tätigen muß. Das „System der Ausgaben" ist daher in der Summe identisch mit dem „System des Finanzbedarfs".[9]) Aber während der erste Begriff nur für die Ausgabenwirtschaft gilt, wirkt der zweite auch auf die Einnahmewirtschaft hinüber; denn die Höhe des Finanzbedarfs legt zugleich die Höhe des Einnahmesystems fest. Der Finanzbedarf gibt an, wieviele Mittel die Einnahmewirtschaft der Ausgabewirtschaft beschaffen soll. Er ist also der Zentralbegriff der Finanzwirtschaft und der Ausgabenlehre — denn die Einnahmewirtschaft ist das vom Finanzbedarf Abhängige.

Mit der „Beschaffung" der Finanzmittel wird der Finanzbedarf formal „gedeckt". Aber erst durch ihre „Verwendung" bezw. „Verausgabung" wird die Befriedigung der Staatsbedarfe ermöglicht, für die der Finanzbedarf nur der quantitative (Teil-)Ausdruck war. Von der Art der Verausgabung, der Organisation der Verwaltung und dem Geschick der Staatsmänner hängt es ab, ob die Befriedigung von viel oder wenig Bedarf mit ein und derselben Geldsumme ermöglicht worden ist. Denn der Finanzbedarf ist ja nur eine geschätzte Ausgabensumme, da sich die Preise ändern können und ferner die meisten Staatsbedarfe keinerlei Preise haben. Er ist daher — obwohl im Etat auf eine Gesamtsumme fixiert — niemals starr, sondern dynamisch.

3. Höhe und Struktur des Finanzbedarfs.

Unter „Höhe" des Finanzbedarfs verstehen wir das Maß, in dem Finanzmittel für die Finanzwirtschaft beansprucht werden, also den Gesamtbetrag der finanzwirtschaftlichen Einnahmen und Ausgaben. Die Höhe des Finanzbedarfs stimmt in modernen Staaten überein mit der Höhe der finanzwirtschaftlichen Etats bezw. ihrer Gesamtsummen. Sie ist etwas Quantitatives. Die „Struktur" drückt die innere Zusammensetzung des Finanzbedarfs aus. Sie besagt, aus welchen Staatsbedarfen bezw. aus welchen Ausgabearten der Finanzbedarf zusammengesetzt ist. Die Struktur ist etwas Qualitatives.

Die Höhe des Finanzbedarfs kann sich verändern, ohne daß seine Struktur davon berührt wird. Umgekehrt kann

[9]) Siehe A. Wagner: a. a. O., S. 64.

die Struktur des Finanzbedarfs Wandlungen erfahren, die sich in der Höhe nicht äußern. Meist dürfte jedoch eine Wechselwirkung vorhanden sein. Die Frage, welche Bewegkräfte vorwiegend die Höhe, welche vorwiegend die Struktur verändern, ist nur finanzgeschichtlich teilweise lösbar. Finanztheoretisch ist das bedeutend schwieriger, da es sich hierbei um ein einziges, innig zusammenhängendes Problem handelt.

Ein Blick in die Finanzliteratur lehrt, daß über den finanzwissenschaftlichen *„Ort"* dieses Problems keine Einigkeit besteht. Nicht nur in der Ausgabenlehre wird es untersucht. In ganz besonderem Maße geschieht das vielmehr seit jeher in der Einnahmenlehre und zwar vorwiegend in der allgemeinen Steuerlehre, wo man nach Höhe und Struktur der Steuer fragt. Ebenso taucht unser Problem auf in den „Grundlegungen" oder den „Bedürfnislehren" der Finanzwissenschaftler. *Sein finanzwissenschaftlicher Standort befindet sich* u. E. fast ausschließlich *in der Ausgabenlehre.* Denn der Finanzbedarf ist es, dessen Höhe und Struktur vollkommen die Höhe und weitgehend auch die Struktur der Einnahmen bestimmt. Alle Faktoren, die den Finanzbedarf bestimmen, wirken damit mittelbar auch auf die Einnahmen, die aber das vom Finanzbedarf *Abhängige* darstellen. Deshalb ist das Problem der Höhe und Struktur des Finanzbedarfs das eigentliche Zentralproblem. Die meisten Untersuchungen, die bisher in der Finanzwissenschaft angestellt sind, gelten für dieses und für dieses Problem. Die Frage nach Höhe und Struktur der *Einnahmen* ist demnach nur eine *Teil*frage dieses zentralen Problems, die sich in der Frage erschöpft, welche Faktoren *nur* auf die Höhe und Struktur der Einnahmen einwirken.

Höhe und Struktur des Finanzbedarfs werden bestimmt durch politische, soziologische, ökonomische, organisatorisch-technische Faktoren, Lage, Größe und Bevölkerung des Landes usw. Von diesen Faktoren sind es zunächst die geographischen (Lage und Größe des Landes) und demographischen, die Höhe und Struktur des Finanzbedarfs beeinflussen. Diesen natürlichen Determinanten kann sich kein Staatswesen entziehen. Ihnen zur Seite treten die kulturellen Faktoren im weitesten Sinne des Wortes. Im Bereich der Kultur, des menschlichen Zusammenlebens, hängen Höhe und Struktur des Finanzbedarfs am allgemeinsten ab von der jeweiligen zeitlich und örtlich wechselnden Aufgabenverteilung zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Erst die Analyse der Determinanten dieser Aufgabenverteilung ergibt die Bestimmungsfaktoren des Finanzbedarfs.

Beginnen wir mit den politisch-soziologischen. Die qualitative Entscheidung darüber, ob und in welcher Höhe ein bestimmtes Bedürfnis staatlich befriedigt werden soll, kann nur politisch gefällt werden. Im einzelnen sind es die Gesellschafts- und Staatsverfassung, die Machtverteilung zwischen Staat und Wirtschaft, die soziale Schichtung der

Gesellschaft und die herrschenden Anschauungen vom Staat, die diese Entscheidung beeinflussen. Auch die wirtschaftspolitischen Entscheidungen qualitativer und quantitativer Art, die gefällt werden, sind primär immer politischer, erst sekundär wirtschaftlicher Natur. Es ist das Primat der Politik, durch das die Struktur des Finanzbedarfs (und weitgehend auch seine Höhe) bestimmt wird. Man muß sich aber hüten, aus einer gegebenen Staatsauffassung glatte Rückschlüsse auf die Struktur des Finanzbedarfs zu machen. Wohl kann man deduzieren, daß in einem von liberalen Ideen beherrschten Staate die Struktur eine andere, die Höhe eine geringere sein wird, als selbst bei sonst gleichen Bedingungen in einem sozialen Staate. Aber im einzelnen daraus ableiten zu wollen, welche Ausgaben wirklich in den Etats erscheinen, würde zu Fehlschlüssen führen, da sich das staatliche Leben nicht auf ein idealtypisches Schema „liberal" oder „sozial" festlegen läßt.

Diese Anschauung wird in der Finanzliteratur vielfach geteilt. Wir weisen nur auf Schön[1]), Wagner[2]) und Teschemacher[3]) hin. Letzterer kommt, von der Wagnerschen Einteilung der Staatszwecke in Recht- und Macht- und Kultur- und Wohlfahrtszweck ausgehend zu dem Ergebnis, daß die Funktionen des Schutzes und der inneren Ordnung typische Funktionen, „unbestrittenes" Gebiet der Staatsaufgaben sind, während es sich bei den kulturellen Aufgaben des Staates mehr um bestrittenes Gebiet handelt.

Werden damit auch mehr geschichtliche Wahrheiten zum Ausdruck gebracht, so kann man doch auch theoretisch mit relativer Allgemeingültigkeit sagen: solange es Staaten gibt, wird die Struktur des staatlichen Existenzbedarfes weitgehend dieselbe bleiben, mag auch seine Höhe sich stark wandeln, während die Struktur des Bedarfes, der über den Rechts- und Machtzweck hinausgeht, stets größeren Schwankungen unterworfen ist. Wir sind uns aber bewußt, daß die Grenzen zwischen „stabilerem" Rechts- und Machtzweckbedarf und „labilerem" Kultur- und Wohlfahrtsbedarf recht flüssige, zeitlich wandelbare und politisch stets verschieden auslegbare sind.

Bestimmt die Politik (bezw. die Staatsaufgaben, die von ihr anerkannt werden) vorwiegend die Struktur des Finanz-

---

[1]) Schön: Grundsätze der Finanz 1832, S. 23/24.
[2]) Wagner: a. a. O., S. 63 und S. 398.
[3]) Teschemacher: Finanzwissenschaft, Berlin 1931, S. 1025/26.

bedarfs, so ist es die Ökonomie, von der vorwiegend seine Höhe bestimmt wird.[4]) Die ökonomische Überlegung kann allerdings meist nur etwas Negatives aussagen: welche Grenzen nicht überschritten werden können, ohne die nichtstaatliche Wirtschaft zu gefährden, d. h. ohne den Status von Gesellschaft—Wirtschaft—Staat zu verändern. Oder: für diese und jene zusätzliche Ausgabe sind keine wirtschaftlichen Deckungsmittel aufbringbar. Positiv kann rein ökonomisch festgestellt werden, ob das Finanzsystem wirtschaftlich ist, ob also derselbe Aufgabenkreis rationeller erfüllt werden kann. Ob sich der Politiker an diese Überlegungen hält, ist eine andere Frage.

In der Literatur wird meist betont, daß die Höhe des Finanzbedarfs von den ökonomischen Mitteln abhänge, also von Volkseinkommen und -vermögen. Theoretisch kann aber daraus nur gefolgert werden, daß die oberste Grenze dort liegt, wo aller Bedarf Staats- bezw. Finanzbedarf geworden ist. Wirtschaftliche Voraussetzung hierfür ist allerdings die Übernahme mindestens aller Existenzbedarfsbefriedigung auf den Staat, die bisher durch die private Wirtschaft ermöglicht wurde. Prozentsätze dafür anzugeben (wie es in der liberalistischen Literatur wiederholt geschehen ist), welchen Anteil des Volkseinkommens das Staatseinkommen nicht überschreiten dürfe, ohne „die Wirtschaft" zu gefährden, ist ein müßiges und rein politisches Beginnen. Der Theoretiker kann nur sagen, daß es einerseits vom Willen und der Macht des Finanzwirtschafters abhängt, welche Teile des Volkseinkommens (und selbst des Volksvermögens) er für sich beansprucht, daß er anderseits — will er den bisherigen Kulturstand der Gesellschaft erhalten — bei Steigerung des Staatseinkommens auch gezwungen ist, die Staatsleistungen zu steigern.[5]) Und er kann ferner erklären, daß es für das wirtschaftliche Gelingen der Steigerung des Finanzbedarfs auf das Tempo ankommt, in dem diese Steigerung geschieht. Das bedeutet: plötzliche, willkürliche Steigerungen und Senkungen des Finanzbedarfs können zwar politisch möglich sein, wirtschaftlich können sie aber Wirkungen nach sich ziehen, die den beabsichtigten Erfolg durchkreuzen. Entfernt sich das Tempo der Steigerung des Finanzbedarfs zu sehr vom allgemeinen Wachstum der Wirtschaft, so wird es leicht zu Rückschlägen kommen, Umstellungen werden erzwungen, weil die „Macht" zwar „ökonomische Gesetze" beeinflussen, aber nicht aufheben kann. Der Finanzwirt

[4]) Aehnlich formuliert Terhalle: Finanzwissenschaft, Jena 1930, S. 37.
[5]) Siehe hierzu auch Schuster: Das Einkommen, Tübingen 1926, S. 94.

darf bei alledem auch nicht die psychische Komponente vergessen, d. h. die Intensität, mit der die Staatsbürger die Steuern als „Last" empfinden. In hohem Maße ist das eine Frage dessen, wie weit die Steuerzahler den Staat als „ihren" Staat betrachten.

Die Höhe des Finanzbedarfs hängt nicht nur von politischen und ökonomischen, sondern auch von organisatorisch-technischen Bedingungen ab. Die Güte der Verwaltungsorganisation und ihrer Leistungen, die Art ihrer Wirtschaftsführung und das Maß des „versteckten Bedarfs" sind die Hauptmomente, die hauptsächlich die Höhe des jeweiligen Finanzbedarfs beeinflussen. Von Einfluß ist auch die Stärke des staatlichen Eigenbesitzes. Daß zu diesen, hier nur skizzierten, sich innerhalb eines Staates und einer Volkswirtschaft auswirkenden Faktoren auch internationale Einflüsse (Kriegstribute, Militärbedarf) Höhe und Struktur des Finanzbedarfs bestimmen, sei nicht vergessen.

Da politische, ökonomische und organisatorische Faktoren einem historischen Wandel unterliegen, gibt es (von dem theoretischen Grenzfall abgesehen, daß der Staat das gesamte Bedarfssystem übernimmt und das gesamte Volkseinkommen für sich beschlagnahmt) nur historische Grenzen für die Höhe und Struktur des Finanzbedarfs.[6]) Die Frage, welche Faktoren den Finanzbedarf am stärksten (schwächsten) bestimmen, kann hier nicht mehr beantwortet werden. Denn die Aufstellung einer derartigen Skala oder die Feststellung eines einzigen beherrschenden Faktors (etwa im Sinne der materialistischen Geschichtsauffassung) führt aus der Finanzwissenschaft hinaus in politische, geschichtsphilosophische und historische Betrachtungen hinein.

---

[6]) Siehe auch Schuster: Das Einkommen, S. 93/95 und: Theorie des Staatseinkommens und der indirekten Steuern in Schanz-Festschrift, 2. Band, Tübingen 1928, S. 44ff.

III. Der versteckte Bedarf.

Nicht aller Staatsbedarf ist im Finanzbedarf auf einen Zahlenausdruck gebracht, d. h. in einen Einnahmen- oder Ausgabenteil umgewandelt und im Etat niedergelegt. Ein Teil wird vielmehr befriedigt, ohne daß er jemals budgetarisch in Erscheinung tritt. Er wird nach „herrschender Meinung" „versteckter Bedarf" genannt. Entscheidend an diesem Begriff ist seine Orientierung am Budget. Nur inbezug auf das Nichterscheinen bestimmter staatlicher Bedarfe im Etat kann von „versteckt" gesprochen werden.

Die Terminologie ist allerdings nicht ganz einheitlich. Hermann[1], der zuerst auf unser Problem hingewiesen hat, spricht von verstecktem „Staatsbedarf", Mann[2] von verstecktem „Finanzbedarf", Terhalle[3] und viele andere einfach von verstecktem „Bedarf". Gemeint wird aber von allen Autoren ein und derselbe Tatbestand. Tatsächlich handelt es sich jedoch um unterschiedliche Dinge. Vergegenwärtigen wir uns zum Beweise dessen zunächst, was konkret gemeint wird. Zum versteckten Bedarf rechnet man in der Literatur die nichtstaatlichen Kosten der allgemeinen Wehrpflicht, des Einjährig-Freiwilligen-Dienstes, Portofreiheiten und Vergünstigungen des Militärs bei Post und Eisenbahn, alle ehrenamtliche Tätigkeit für den Staat, ferner die gesamte unentgeltliche oder minder entgoltene Referendartätigkeit, sei es im Gerichts-, Verwaltungs- oder Schuldienst. Versteckter Bedarf entstehe ferner dadurch, daß die Gemeinden Lohnsteuerkarten ausstellen, die Unternehmungen die Lohnsteuer erheben und der Staat Pensionszahlungen durch das System der Militäranwärter erspare.

Wie man sieht, handelt es sich bei alledem um teilweise sehr verschiedene Dinge. Um sie theoretisch klarer zu erfassen und beschreiben zu können, unterscheiden wir den versteckten Bedarf (von unserer Unterscheidung in Staats- und Finanzbedarf ausgehend) in versteckten Staatsbedarf und versteckten Finanzbedarf.

Versteckter Staatsbedarf ist zur Befriedigung ausgewählter Bedarf des Staates und der ihm untergeord-

---

[1]) v. Hermann: Staatswirtschaftliche Untersuchungen, 2. Auflage München 1870, S. 50/51.

[2]) F. K. Mann: Deutsche Finanzwirtschaft, Jena 1929, S. 76.

[3]) Terhalle: Finanzwissenschaft, Jena 1930, S. 56.

neten Körperschaften, der nicht im Etat einer Finanzwirtschaft, also nicht im Finanzbedarf, zum Ausdruck kommt. Er ist grundsätzlich Naturalbedarf an Sachgütern oder Dienstleistungen, der nach dem Willen der Finanzwirtschafter von nichtstaatlichen Wirtschaften für den Staat unentgeltlich oder minder entgolten gedeckt wird, für diese eine Last darstellt und auf sie wirtschaftlich wie eine Sondersteuer wirkt.

Versteckter Finanzbedarf ist Bedarf der Finanzwirtschaften, der in deren Etats, also im Finanzbedarf, zum Ausdruck kommt, aber nicht an der „richtigen" Stelle verrechnet wird (beispielsweise wenn wichtige Posten des Militäretats im Haushalt der Allgemeinen Finanzverwaltung erscheinen). Welche Finanzwirtschaft oder Verwaltungsstelle die „richtige" ist, kann nur vom Standpunkt eines bestimmten staatlichen Zweckes und einer bestimmten für „richtig" gehaltenen finanzwirtschaftlichen Organisation beurteilt werden. Versteckter Finanzbedarf ist grundsätzlich Geldbedarf, der stets von Finanzwirtschaften gedeckt wird und für diese eine Zusatzlast darstellt. Aber nur für die einzelne Finanzwirtschaft oder Verwaltung stellt er eine Last dar, ändert deren Finanzbedarf in Höhe und Struktur. Für die Gesamtfinanzwirtschaft eines Staates ist er hingegen keine zusätzliche Last, ändert ihren Finanzbedarf weder in Höhe noch Struktur, lediglich innerhalb der einzelnen Finanzwirtschaften oder Verwaltungen findet eine „Verschiebung" ihrer Finanzbedarfe statt, von denen aber die Volkswirtschaft — was ihre Gesamtlast betrifft — unberührt bleibt. Darum hat man auch wiederholt diesen Tatbestand als „verschobenen Bedarf" bezeichnet.

Aus der Nichtbeachtung der Unterschiede dieser zwei Arten von „versteckten" Bedarfen ist manche irrtümliche Deutung unseres Problems erfolgt. So kann man z. B. das für die praktische Finanzwirtschaft wichtige Problem „richtiger Verrechnung" nur lösen, wenn man beide „versteckten Bedarfe" trennt. Die Frage „richtiger Verrechnung" gilt nur für den versteckten Finanzbedarf, nicht für den versteckten Staatsbedarf. Das muß z. B. gegenüber Terhalle betont werden. Terhalle, der den versteckten Staatsbedarf als „stille Steuern" bezeichnet, kommt auf das Verrechnungsproblem zu sprechen und meint:

„Versteckter Bedarf ist ‚formlos' auf ‚andere' abgewälzt, beruht auf einer Unterschiedlichkeit der volkswirtschaftlichen Aufwendungen von der formalen fiskalischen Belastung, auf einer ‚Verrechnung' an der falschen Stelle. Er ist häufig genug erheblich, manchmal wohl auch das Ziel einer Finanzpolitik, die mehr mit subjektiven als mit objektiven Wider-

ständen in der Staatsfinanzierung zu rechnen hat. Möglichkeiten des ‚Versteckens' gibt es in der Finanzwirtschaft vielleicht noch mehr als in der sonstigen Privatwirtschaft, um so mehr, je umfangreicher und unübersichtlicher Etat und Steuersystem werden."[4])

Dem zweiten und dritten Satz kann man uneingeschränkt zustimmen, nicht dagegen dem ersten. „Versteckter Staatsbedarf" ist weder „abgewälzt", noch an der falschen Stelle „verrechnet"! Logischerweise kann nur dann eine Last abgewälzt werden, wenn sie schon jemand getroffen hat. Der „versteckte Staatsbedarf" ist aber garnicht in der Finanzwirtschaft als Last aufgetreten. Er ist vielmehr von vornherein aufgrund von Entscheidungen der den befriedigungswerten Staatsbedarf auserwählten Finanzwirtschafter zur Deckung in der nicht staatlichen Wirtschaft bestimmt worden. Diese können ihn abzuwälzen versuchen, nicht aber hat ihn die Finanzwirtschaft abgewälzt, in deren Finanzbedarf er gar nicht hineingelangt ist. Er ist deshalb auch nicht an der „falschen" Stelle zur Verrechnung gekommen, sondern an der „richtigen", die ihn bestimmungsgemäß tragen sollte.

Etwas anderes ist es mit dem Finanzbedarf. Hier muß unterschieden werden zwischen dem Bedarf, der innerhalb ein und derselben Finanzwirtschaft „versteckt" wird aus finanztechnischen, verwaltungsorganisatorischen und vor allem politischen Gründen, ohne ihre Gesamtlast zu verändern und dem, der von anderen Finanzwirtschaften getragen werden muß. Bei letzterem hat die Last schon eine Finanzwirtschaft (sagen wir des Staates) getroffen und wird auf andere Finanzwirtschaften abgewälzt (auf unterstaatliche Verbände). Diese Abwälzung ist vornehmlich ein politischer Vorgang. Es handelt sich um Veränderungen der bisherigen Aufgabenverteilung zugunsten der sie vornehmenden oberstaatlichen, zuungunsten der davon betroffenen unterstaatlichen Finanzwirtschaft. Allerdings bezeichnen wir dann diesen Teil des daraus resultierenden Finanzbedarfs nicht als „versteckt", worauf später noch kurz zurückzukommen ist. Wir behandeln den Fall hier nur, weil es sich um ein politisches „Verstecken", nicht aber wirtschaftlich und etattechnisch um „versteckten Finanzbedarf" handelt. Die volkswirtschaftliche Gesamtlast wird dadurch nicht berührt, sofern man unterstellt (was allerdings nicht immer zutrifft), daß die Aufgabeerfüllung in einem gegebenen Zeitpunkt dieselben Kosten in allen Finanzwirtschaften eines Staates verursacht. Etwas anderes

---

[4]) F. Terhalle: Finanzwissenschaft, Jena 1930, S. 56.

kann es mit der volkswirtschaftlichen Belastung[5]) sein. Da die Abwälzung innerhalb der Finanzwirtschaft im allgemeinen auch nach dem Punkte des geringsten Widerstandes hin erfolgt, so werden Finanzwirtschaften davon betroffen, deren Leistungs- und Belastungsfähigkeit sowieso stark angespannt ist. Ein Beispiel: die Streichung der Reichszuschüsse zu den Fehlbeträgen der Reichsarbeitslosenversicherung und deren damit verbundene Leistungsherabsetzung — die man als eine politische Abwälzung von Reichslasten bezeichnen kann — hat zu einer Steigerung der Wohlfahrts- und Fürsorgelasten in den Gemeinden beigetragen und sie, die an der Grenze ihrer Belastungsfähigkeit angelangt waren, am schwersten belastet. So kann ein und dieselbe Last verschieden verteilt werden und sich als verschieden starke Belastung auswirken — nicht zuletzt deshalb, weil hier die damit verbundene psychische Komponente der Belastungsempfindung nicht unterschätzt werden darf. Und so vermag auch die politische Abwälzung, das politische „Verstecken", die wirtschaftliche Belastung zu verändern.

Wohl am eingehendsten von den Autoren der jüngsten Zeit hat sich Kandler[6]) mit unserem Problem beschäftigt. Bei ihm heißt es: „Unter verstecktem Bedarf wird nach der herrschenden Auffassung aller Bedarf verstanden, der nicht zahlenmäßig aus dem Etat selbst zu erfassen ist, ohne Rücksicht darauf, ob der Ausgabebedarf den Staat oder die einzelnen Privatwirtschaften belastet, bezw. ob der Bedarf zahlenmäßig überhaupt an einer Stelle des Etats vermischt mit anderen Ausgaben oder unter anderer Bezeichnung zum Ausdruck kommt oder nicht."[7])

Hier wird das Problem des versteckten „Staatsbedarfs" — das in erster Linie ein Lastenproblem ist — mit dem des versteckten „Finanzbedarfs" — das in erster Linie ein Verrechnungsproblem ist — vermischt. Beide lassen sich anhand des Schemas, das Kandler vom „versteckten Heeresbedarf"[8]) entwirft, leicht trennen. Er unterscheidet:

I. *Leistungen und Belastungen öffentlicher Körper:*

A. Leistungen anderer Spezialetats des Reiches, militärischer Anteil unbekannt. Beispiel: Repräsentationsgelder.

---

[6]) Kandler: Der deutsche Heeresetat vor und nach dem Kriege, Leipzig 1930.

[7]) S. 38.

[8]) S. 38.

[5]) Über den Unterschied zwischen „Last" und „Belastung" siehe die Schrift von F. Boesler: „Sozialetat und soziale Belastung".

B. Leistungen anderer öffentlicher Körper Reichs- bezw. Heeresanteil unbekannt. Beispiel: Kasernenbauten (gemeint ist die unentgeltliche Überlassung des Bodens pp. durch die Gemeinden)

II. *Leistungen und Belastungen der Privatwirtschaft:*

A. Unterwertige Entlohnung von Leistungen. Beispiel: allgemeine Wehrpflicht.

B. Fehlende Entlohnung der Leistungen. Beispiel: Einjährig-Freiwillige.

Was dieses Schema anlangt, so kann man es mit kleinen Modifikationen auch auf andere als nur die versteckten Heeresausgaben anwenden. Was Kandler unter I. als „Leistungen und Belatsungen öffentlicher Körper" bezeichnet, fällt unter das Problem des versteckten Finanzbedarfs, was er unter II. betrachtet, gehört zum Problem des versteckten Staatsbedarfs.

Der versteckte Finanzbedarf ist im ersten Falle (Fall A.) nicht auf andere Finanzwirtschaften abgewälzt. Er bleibt innerhalb einer Finanzwirtschaft — z. B. des Reiches — zu befriedigen, wird nur an einer anderen Stelle verrechnet, an der er eigentlich seiner Zweckbestimmung nach noch nicht zu verrechnen ist. Einzelne Spezialetats werden infolge derartiger „falscher Verrechnungen" mehr belastet, als es bei genauer Kostenrechnung sein dürfte. Die Aufgabe besteht also darin, die Posten durch Etatanalyse aus den Sonderetats herauszulösen, in denen sie z. T. nur aus historischen Gründen erscheinen, z. T. aber auch bewußt aus politischen Gründen, um gewisse Ausgaben nicht in ihrer vollen Höhe erkennen zu lassen.[9]) Diese analysierende Arbeit steht nicht selten vor unlösbaren Schwierigkeiten. Zwar ist teilweise der „versteckte Finanzbedarf" leicht erkennbar, liegt offen zutage und nur vom Standpunkte des Sonderhaushalts, in dem er eigentlich erscheinen müßte, kann von „versteckt" gesprochen werden. Aber mit der Erkennbarkeit selbst ist es nicht immer getan. Häufig kann man wohl erkennen, daß in einem bestimmten Verwaltungsaufwand Kosten eines anderen enthalten sind. Aber hier beginnt die Arbeit vielfach erst. Es ist leichter, einen versteckten Finanz- und Staatsbedarf aufzufinden, als ihn in seiner finanziellen Höhe, seinen finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen und Auswirkungen zu bestimmen — eben weil sich dieser Bedarf Berechnungen weitgehend entzieht.[10])

---

[9]) Hier geht das ausgabentheoretische Problem des „versteckten Finanzbedarfs" über in das haushaltstheoretische der sogenannten „Etatverschleierung".

[10]) Kandler: a. a. O., S. 38.

Versteckt ist also streng genommen weniger der Bedarf selbst, als vielmehr seine „Kosten", sein „Finanzbedarf". Und dies nicht zuletzt deshalb, weil die „versteckten" Leistungen — wie die meisten der „offenen" Staatsleistungen — keinen Marktpreis haben. Dennoch muß der Finanzstatistiker und der Finanzwirt eine Bewertung für die Zwecke der Praxis versuchen, muß die Forderungen genauer Kostenrechnung und der Offenkundigmachung aller einzelnen finanziellen Ansprüche (nicht nur ihrer Summe) zu verwirklichen suchen. Für den versteckten Finanzbedarf scheint dies Problem leichter lösbar, als für den versteckten Staatsbedarf. Aber wie ist hier vorzugehen?

Kandler[11]) meint hierzu: „In jedem Falle, in dem sich der Reichstag mit der Beratung militärischer Angelegenheiten befaßt, der Reichskanzler oder andere Minister militärischen Veranstaltungen beiwohnen, der Reichspräsident Ernennungen und Beförderungen von Offizieren vornimmt, müßte der dadurch bedingte Kostenanteil dem Heeresetat aufgebürdet werden." Diese Forderung läßt sich leichter aufstellen als erfüllen. Sie gilt natürlich nicht nur für den versteckten Heeresfinanzbedarf, sondern für alle speziellen versteckten Finanzbedarfe. Die Schwierigkeit besteht darin, Maßstäbe der „Verrechnung" zu finden. Man kann wohl sagen: in den und den Fällen müßte ein gewisser Kostenteil einem anderen Etat belastet werden. Aber man kann seine Größe nicht statistisch ermitteln. Was sich in entscheidender Weise in seiner zahlenmäßigen Größe bezw. in seinem prozentualen Anteil nicht genau aussondern läßt, ist der Anteil der personellen und sächlichen Verwaltungskosten an den einzelnen Staatszwecken. Es gäbe hierfür eine Methodik, die vom Standpunkt einzelner Zwecketats gesehen Aussicht auf einigermaßen Erfolg hat. Man könnte nämlich daran denken, die Verwaltungsausgaben auf die einzelnen Ausgabezwecke entsprechend deren Prozentualanteil am Gesamtaufwand aufzuteilen. Das ist ein rohes Verfahren, das nur im Notfall verwendet werden dürfte; denn es quantifiziert alle qualitativ verschiedenen Verwaltungsleistungen. Selbst wenn es gelingen würde, sämtliches Verwaltungshandeln auf einzelne, zahlenmäßig zerlegte Akte zu verteilen, hätte man an der Grobheit des Verfahrens nichts gebessert. Ein Verwaltungsakt hat eben mehr Gewicht und Bedeutung — auch rein finanziell gesehen — als der andere. Für jeden sind sowohl zeitlicher wie räumlicher „Aufwand", personelle wie sächliche „Kosten" sehr verschieden — kurz: Qualitäten lassen sich hier nicht quantifizieren, ohne daß

[11]) Kandler: a. a. O., S. 33.

einer Zahl zuliebe die Wirklichkeit verbogen und entstellt wird. Das Problem ist auf diesem Wege nur mit groben Annäherungen lösbar.

Dennoch wird sich in der Finanzwissenschaft, wie in der finanzwirtschaftlichen und finanzpolitischen Praxis das Problem genauer Kostenermittlung immer wieder ergeben. Man wird stets wieder fragen: was gibt der Staat aus z. B. für Justiz, Militär, Sicherheit, soziale Wohlfahrt usw. Dabei ergibt sich der von uns nur ganz allgemein als „Verrechnungsproblem" gekennzeichnete Fragenkomplex, der bei genauer Analyse zwei Arten des „versteckten Finanzbedarfs" erkennen läßt. Bei der ersten, die sich mit der von Kandler unter I. A. gekennzeichneten Art ziemlich deckt, handelt es sich um Posten, die offensichtlich an falscher Stelle erscheinen: also — um bei unseren Beispielen zu bleiben — etwa um Militärausgaben, die nicht im Heeresetat, sondern in anderen Etats enthalten sind. Sie sind rechnerisch verhältnismäßig leicht herauslösbar. Hier handelt es sich im strengen Sinne eigentlich um kein Verrechnungsproblem, sondern lediglich darum, Bedarfsposten, die aus politischen bzw. etattechnischen Gründen „versteckt" wurden, den Zweckhaushalten zu belasten, denen sie dienten. Wir möchten hier von „Errechnung" sprechen Die Schwierigkeiten beginnen da, wo es sich nicht mehr um Sonderposten handelt, die einer bestimmten Staatsaufgabe zugeordnet werden können, sondern um Sammelposten, deren Mittel zugleich mehreren Staatsaufgaben dienen, die also vom Standpunkt genauer Kostenrechnung aufgelöst und auf die einzelnen Zwecke verteilt werden müssen. Dieses Bemühen leitet über zu der zweiten Art des „versteckten Finanzbedarfs", die ausnahmslos „Generalunkosten" der einzelnen Staatsaufgaben enthält. Derartige Generalunkosten und ein Versuch ihrer Verrechnung sind oben schon skizziert worden. Es handelt sich darum, daß jede Verwaltung, d. h. jede Verwirklichung einer bestimmten Staatsaufgabe, zugleich Kosten im Gesamthaushalt verursacht, Belastungen anderer Haushaltsstellen nach sich zieht, teils mittelbar, teils unmittelbar. Typische Generalunkosten stellen dar der Bedarf für Regierungen, Parlamente und die Finanzverwaltung. Hier ergibt sich das eigentliche Problem der „Verrechnung", die Frage, ob es nicht möglich ist, einen Verrechnungsschlüssel zu finden. Prinzipiell ist dasselbe Problem in der privaten Betriebswirtschaft gegeben, wo je nach der Art des Betriebes eine ganze Reihe von Methoden „richtiger Verrechnung" ausgebildet worden sind. Die Ergebnisse der Betriebswirtschaftslehre haben hierbei gezeigt, daß exakte wissenschaftliche Lösungen nicht

möglich sind — bzw. wenn sie in der Privatwirtschaft möglich wären, noch lange nicht in der Finanzwirtschaft als möglich erscheinen, sondern daß man hier notgedrungenermaßen zu Zweckmäßigkeitsentscheidungen kommen muß. — Finanzwirtschaftlich entscheidend ist aber, daß der zu „verrechnende" Finanzbedarf heute (mit Ausnahme allerdings der Finanzverwaltungskosten) finanziell ein verhältnismäßig untergeordnetes Gewicht hat gegenüber dem zu „errechnenden", d. h. nur aus anderen Spezialetats herauszulösenden.

Bezogen sich diese letzteren Ausführungen wesentlich auf den Teil des versteckten Finanzbedarfs, durch dessen „Versecktsein" andere Spezialetats innerhalb ein und derselben Finanzwirtschaft belastet werden, so ist davon der von Kandler unter I. B seines Schemas skizzierte Finanzbedarf zu unterscheiden, durch den andere Finanzwirtschaften belastet werden. „Versteckter Finanzbedarf" ist hier aber nur vorhanden, wenn auf Grund einer g e g e b e n e n Aufgabenverteilung zwischen ober- und unterstaatlichen Verbänden ein Teil des Finanzbedarfs einer dieser Körperschaften f r e i w i l l i g von einer anderen übernommen wird! Wenn also z. B. eine Gemeinde das Gelände für einen Kasernenbau kostenlos zur Verfügung stellt, übernimmt sie diesen Teil des staatlichen Finanzbedarfs, durch den der Staat in entsprechender Höhe entlastet wird. Nicht dagegen ist es versteckter Finanzbedarf, wenn der Staat z. B. die betreffende Gemeinde zur Übernahme der Kosten z w i n g e n würde. Und nicht ist es versteckter Staatsbedarf, wenn der Staat — wie es geschehen ist — die Unterstützungssätze und -Dauer in der Arbeitslosenversicherung kürzt, seine eigenen Zuschüsse streicht und damit den Gemeinden höhere Wohlfahrts- und Fürsorgelasten aufbürdet. Durch derartige Akte wird infolge politischer Entscheidungen die jeweilige Aufgabenverteilung geändert. Es handelt sich dabei um gar kein „Verstecken", sondern nur um ein „Verschieben", um ein „Abwälzen". Daher ist es berechtigt, von „v e r s c h o b e n e m Finanzbedarf" zu sprechen. Versteckter Finanzbedarf kann nur vorhanden sein, wenn innerhalb eines gegebenen Aufgabenstatus Ausgaben an anderer Stelle erscheinen, als sie erscheinen müßten. Im Falle der Aufgabenänderung erscheinen sie jedoch bestimmungsgemäß an der „richtigen" Stelle, d. h. an der durch die politischen Gewalten bestimmten. Natürlich können bei derartigen Finanzbedarfsverschiebungen unbeabsichtigte Nebenwirkungen eintreten, die sich als zusätzliche Belastungen auswirken. Doch geht das über das Problem des versteckten Finanzbedarfs hinaus.

Ist schon der „versteckte Finanzbedarf" teilweise schwer

zu „errechnen" bezw. zu „verrechnen" — so sind die Schwierigkeiten beim „versteckten Staatsbedarf" nicht geringer. Auch hier prinzipiell die gleiche Tatsache: der Bedarf selbst ist zum größten Teil verhältnismäßig leicht feststellbar, nicht dagegen sein „Preis", seine „Kosten". Wohl weiß man, daß Ehrenämter, Wehrpflicht usw. „versteckten Staatsbedarf" darstellen. Man weiß auch, daß z. B. die aus Artikel 132 R.V. resultierende Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern steuerlich gesehen eine Sonderbelastung der davon Betroffenen darstellt. Die wirklich entscheidende Frage ist aber, welche finanzielle Bedeutung diesem „versteckten Staatsbedarf" zukommt. Daß es sich hier nicht — wie teilweise beim „versteckten Finanzbedarf" — um weniger ins Gewicht fallende Beträge handelt, sondern vielmehr um recht bedeutende Summen, geht aus der Tatsache hervor, daß Wolff[12]) erklärt, das Verfahren des Steuerabzugs bei der Lohnsteuer beeinflusse die Kapitalbildung ungünstig, und daß man z. B. — wie Raab[13]) mitteilt — allein die Belastung der Wirtschaft durch diese Kosten der Lohnsteuerabführung auf 100 bis 200 Millionen Mark jährlich geschätzt hat, die für sie praktisch wie eine Steuer wirken. Hier liegt aber ein Sonderfall des versteckten Staatsbedarfs vor, in dem man — privatwirtschaftliche Maßstäbe anlegend — seine finanzielle Größe einigermaßen schätzen kann. Nicht ist das aber ohne weiteres mit den übrigen versteckten Bedarfsteilen der Fall. Schon Umpfenbach[14]) hat darauf hingewiesen, daß Geschworenendienst, Militärdienst usw. verkehrsunfähige Leistungen darstellen. Wie soll man sie bewerten? Wie soll man insbesondere den unvergüteten Teil der Ehrenämter in den Fällen bewerten, in denen gewisse Auslagen ersetzt oder Diäten gezahlt werden? Selbst Schätzungen vermögen hier kaum weiter zu helfen.

Ist es auch nicht möglich, die finanzielle Größe dieses „versteckten Staatsbedarfs" festzustellen, so kann doch seine finanzwirtschaftliche Bedeutung hervorgehoben werden. Sie ist darin zu erblicken, daß es sich hierbei um einen Bedarfsteil handelt, der den Finanzbedarf um eben die Größe vermindert, die er finanziell ausmacht. Man kann hier sogar von einer „Funktion" des versteckten Staatsbedarfs sprechen. Es ist seine Funktion, die Finanzwirtschaft zu entlasten, den Finanzbedarf zu vermin-

---

[12]) H. Wolff: Die Steuersysteme . . . . u. die Kapitalbildg., S. 164.

[13]) Raab: Grundriß der Staatswirtschaftslehre, Dresden 1931, S. 38/39.

[14]) Umpfenbach: Lehrbuch der Fin.-Wiss., 2. Auflage, 1887, S. 51, Fußnote 2.

dern. Das ist der eigentliche Grund, warum man von „verstecktem Staatsbedarf" spricht. Nicht, weil er schwerer erkennbar ist als der übrige, sondern weil er wirklich durch den Staat versteckt worden ist. Man hat ihm den Weg versperrt, zum Finanzbedarf zu werden.

Die Frage, ob diese Art der Befriedigung staatlichen Bedarfes die wirtschaftlichste ist, ist nicht leicht zu beantworten. Man kann wohl deduzieren: Wenn Militärdienstpflicht und Einjährig-Freiwilligen-System nicht vorhanden ist, entsteht eine Mehrbelastung im Heeresetat. Wenn die zahlreichen Ehrenämter nicht bestünden, wiese der Personaletat eine größere Bedarfssumme auf usw. Aber man kann die Summe der hierfür notwendigen Finanzmittel kaum schätzen, geschweige exakt feststellen. Es handelt sich meist um Leistungen ohne Marktpreise — mit Ausnahme der privaten Kosten der Lohnsteuererhebung —, für die man also im Höchstfall willkürlich festgesetzte „politische Preise" einsetzen könnte. Infolgedessen ist es schwer möglich, festzustellen, ob die Befriedigung staatlicher Zwecke auf dem Weg des versteckten Staatsbedarfs oder auf dem des („offenen") Finanzbedarfs die wirtschaftlichere ist. Aus der Tatsache der unmittelbaren Befriedigung des Staatsbedarfs, sowie aus der anderen, daß es sich z. B. bei Ehrenämtern um Leistungen handelt, die örtlich und zeitlich so dezentralisiert sind, daß ihre Erfüllung durch Berufsbeamte nur schwer und nur mit relativ hohen Unkosten sowie großem Leerlauf möglich ist, glaube ich schließen zu dürfen, daß die gewählte Methode des „Versteckens" eines bestimmten Teils des Staatsbedarfs die wirtschaftlichere ist. — Wohlgemerkt, dies gilt in bezug auf den „versteckten Staatsbedarf", nicht in bezug auf „versteckten Finanzbedarf". Bei letzterem ist eher das Gegenteil anzunehmen, weil hier das „Verstecken", abgesehen von historischen und gewissen verwaltungsorganisatorischen Gründen, vor allem aus politischen, weniger aus wirtschaftlichen Gründen geschieht. Versteckte Finanzbedarfsposten haben vielfach den unausgesprochenen Zweck, einen bestimmten Etat — z. B. den Heeresetat bezw. in den Gemeinden der Etat der „allgemeinen Verwaltung" — kleiner erscheinen zu lassen, um gewollte Einsparungen möglichst zu umgehen oder unangenehmer Kritik auszuweichen.

Der Meinung, daß die „versteckte" Befriedigung eines Teils des Staatsbedarfs im allgemeinen wirtschaftlicher sein kann, als seine „offene" Erfüllung, die versteckte Befriedigung einer gewissen Menge des Finanzbedarfs dagegen im allgemeinen unwirtschaftlicher, kommt aber in mehr als

einer Hinsicht nur sehr relative Bedeutung zu. Wie Schön[15]) einmal gesagt hat, man könne die Verfassung nicht auf „die Kapelle der Wohlfeilheit" bringen, so gilt das in nicht zu unterschätzendem Maße auch für die Finanzwirtschaft überhaupt. Auch wenn festgestellt würde, daß die Methode des „Versteckens" von staatlichen Bedarfen im Ganzen gesehen unwirtschaftlicher ist, so können doch eine Reihe politischer Gründe so zwingend dafür sprechen, daß dennoch ihre „offene" Befriedigung unterlassen wird. Außerdem ist aber das „Verstecken" nicht nur aus politischen und wirtschaftlichen Gründen erfolgt, sondern oftmals nur aus historischen Gründen erklärbar. Die jeweilige Entwicklung des Staatswesens, seine Größe, Verfassung, Organisation, die Verteilung der Aufgaben zwischen ober- und unterstaatlichen Verbänden, seine innere und äußere Macht üben einen großen Einfluß hierauf aus.

Im Hinblick auf die historische Entwicklung des Staates liegt es nahe, zu folgern, daß der versteckte Staatsbedarf im Laufe der Geschichte die Tendenz habe, abzunehmen, d. h. in Beziehung zum gesamten zur Befriedigung kommenden Staatsbedarf an Bedeutung zu verlieren. Das behauptet z. B. F. K. Mann[16]). Man kann dem zustimmen, aber doch nur mit gewissen Einschränkungen. Bei der Erfüllung staatlicher Bedarfsansprüche sind politische, wirtschaftliche und organisatorisch-technische Momente innigst miteinander verknüpft. Diese Verknüpfung wirkt sich in doppelter Weise aus. Einmal ist durchaus im Zuge der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung die Tendenz unverkennbar, alle staatlichen und finanzwirtschaftlichen Vorgänge rechenhaft zu erfassen, um sie dadurch besser seinem Macht- und Verfügungsbereich unterwerfen zu können. Das drängt zur Beseitigung des versteckten Staatsbedarfs, der in seiner wirtschaftlichen Größe, wie auch teilweise in seiner politischen Beeinflußbarkeit ein irrationales Element im System der staatlichen Bedarfsbefriedigung darstellt. Verstärkt wird diese Tendenz durch die Demokratisierung und Verbeamtung des öffentlichen Lebens im 19. und 20. Jahrhundert. Auf der Einnahmeseite verschwindet der Steuerpächter, auf der Leistungsseite wird das Berufsbeamtentum immer dominierender und das Erfüllenlassen staatlicher Bedarfe durch vom Staat relativ unabhängige Private mehr und mehr eingeschränkt. Das Ende dieser historischen Entwicklung (die unterste Grenze) wäre dann gekommen, wenn aller staatliche Bedarf „offener", d. h. in der Geldwirt-

[15]) Schön: a. a. O., S. 13.
[16]) F. K. Mann: Deutsche Finanzwirtschaft, Jena 1929, S. 76.

schaft, Finanzbedarf geworden ist. Umgekehrt liegt theoretisch die oberste Grenze des „versteckten" Staatsbedarfs dort, wo fast aller „Staats"bedarf durch Private wahrgenommen würde. Aber noch vor Erreichung dieser Grenze müßte der Staat „absterben".

Zweitens wirkt sich die Verbindung politisch-wirtschaftlich-organisatorischer Momente bei der Erfüllung staatlicher Bedarfe in einer fortwährenden Differenzierung und Integrierung aus. Die Art der staatlichen Bedarfsbefriedigung ist veränderlich. Bestimmte staatliche Bedarfe werden daher immer vorhanden sein, die „versteckt" zur Befriedigung kommen. Das resultiert schon daraus, daß der Staat nicht nur über Einkommen und u. U. Eigentum seiner Bürger, sondern ebenso über sie selbst verfügen kann. Wer das aber kann, wird stets zur Erfüllung seiner Zwecke teilweise nicht erst auf Einkommen und Vermögen, sondern unmittelbar auf die Person selbst zurückzugreifen und sie in den Dienst seiner Bedarfserfüllungen stellen. Also auch in einem weitgehend rationalen, rechenhaften staatlichen Bedarfsdeckungssystem werden stets gewisse Elemente des staatlichen Bedarfs aus dem finanzwirtschaftlichen Deckungssystem ausgegliedert bezw. gar nicht erst in dieses eingegliedert, sondern „versteckt" befriedigt. Ein Mindestmaß derartiger unmittelbarer personaler Beanspruchung ist auch in jedem Staatswesen notwendig und nützlich. Würde es nicht vorhanden sein, so stünden der Staat und seine Finanzwirtschaft dem Volke als Außenstehende, als Fremde gegenüber, würde es an jeder tieferen Verbindung mangeln. Die Idee der Dienstpflicht für den Staat, gleich in welcher Form sie auftritt, hat noch immer breitere und tiefere Beziehungen zwischen Staat und Volk herzustellen gewußt.

Wurde oben zugegeben, daß eine Tendenz zur Abnahme des versteckten Bedarfs besteht, so anerkannten wir damit nur, daß sie sich bis in die neuere Zeit erkennen ließ. Sie kann aber u. E. niemals soweit gehen, daß jede „versteckte" Befriedigung staatlichen Bedarfs verschwindet. Abgesehen von staatspolitischen Erwägungen sprechen finanzwirtschaftliche dafür, daß es immer einen gewissen „versteckten Staatsbedarf" geben wird. Es wird stets Situationen geben, in denen es entweder wirtschaftlicher ist, Staatsbedarfe „versteckt" zu befriedigen, oder in denen finanzpolitisch keine andere Möglichkeit besteht. Besonders in Zeiten mit hohem oder wachsendem Finanzbedarf wird es nahe liegen, diesen Weg des „Versteckens" zu wählen, teils um die Lastenverteilung noch mehr zu differenzieren, teils um die Höhe der Last zu verhüllen und ihre Schwere psychologisch nicht so offensichtlich werden zu lassen. In-

sofern vermag die historische Größe des versteckten Staatsbedarfs die historischen Grenzen des Finanzbedarfs deutlich zu machen. Ob wir heute am Anbruch einer neuen Tendenz zunehmenden „versteckten" Staatsbedarfs stehen — wofür manches Anzeichen spricht — darauf kann hier nicht mehr eingegangen werden.

Fassen wir das Gesagte zusammen: Man muß unterscheiden zwischen 1. verstecktem Staats- und 2. versteckten Finanzbedarf. Bei ersterem handelt es sich um keinen Teil des Finanzbedarfs, sondern des allgemeinen Staatsbedarfs. Es ist naturaler Bedarf in erster und ausschlaggebender Linie an Dienstleistungen, aber z. T. auch an Sachgütern, z. B. bei Requisitionen und Enteignungen. Es stimmt also nicht — wie Vocke glaubt [17]) — daß der versteckte Bedarf nur aus Dienstleistungen bestehe. Diese Naturalleistungen werden seitens privater Wirtschaften unentgeltlich oder gegen minderes Entgelt kraft staatlichen Zwanges erstellt und belasten diese. Es ergibt sich daraus das volkswirtschaftliche Problem der „öffentlichen Belastung". Beim Finanzbedarf handelt es sich um Geldbedarf, der bestimmte Finanzwirtschaften oder Verwaltungen zusätzlich belastet. Hier taucht das theoretische und praktisch-technische finanzwirtschaftliche Problem genauer Kostenrechnung auf, das sich als „Errechnung" politisch versteckter Ausgaben und als „Verrechnung" von unauflösbaren „Generalunkosten" qualifiziert. Beide Bedarfe spielen sowohl bei internationalen als auch bei nationalen Belastungsvergleichen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Was im einzelnen dazu zählt, welche Methoden zu ihrer richtigen Erfassung und zur Berechnung ihrer Höhe benutzt werden können, ist weniger ein theoretisches, als vor allem ein finanzstatistisches und praktisches Problem. Gleichfalls ist es ein mehr historisches Problem, für jede Ausgabenart den „versteckten Bedarf" festzustellen, insbesondere festzustellen, wie groß er beim Reich, den Ländern, Gemeinden und intermediären Finanzgewalten ist. Was endlich die Größe beider Arten des „versteckten Bedarfs" anlangt, so ist sie mittelbar und unmittelbar von all den Faktoren abhängig, die Höhe und Struktur des Finanzbedarfs beeinflussen. Ein Staat, in dem die private Initiative durch Stiftungen, Fonds und Körperschaften aller Art eine Reihe von Aufgaben erfüllt, die in einem anderen Lande dem Staat obliegen, wird dadurch in seinem Budget nicht unbedeutend entlastet. Das wirkt sich selbstverständlich auf den „versteckten Bedarf"

[17]) Vocke: Die Grundzüge der Fin.-Wiss. Leipzig 1894, S. 415.

aus. Wie das aber im einzelnen geschieht, kann nur eine historische Untersuchung erweisen.

IV. Hauptbegriffe der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre.

In diesem Kapitel sollen nicht alle in einer Ausgabenlehre möglichen, sondern nur die Begriffe besprochen werden, die wir für „Haupt"- bezw. „Oberbegriffe" halten. Als Zentralbegriffe der Ausgabenlehre und der Finanzwirtschaft überhaupt haben wir die des Staats- und Finanzbedarfs erkannt. Von ihnen aus und mit Bezug auf sie sind die übrigen Begriffe der Ausgabenlehre abzuleiten. Als „Hauptbegriffe" erscheinen dann die, von denen aus weitere „Unterbegriffe" abgeleitet werden können. Oberbegriffe können also nur solche Termini werden, die entweder das Ganze der Ausgabenwirtschaft unter einem bestimmten finanzwirtschaftlichen Blickpunkt erfassen oder doch so wesentliche Teile davon, daß von ihnen aus speziellere gebildet werden können. Für Ober- bezw. Hauptbegriffe halten wir die der „Ausgabe" und „Leistung", der „Kosten" und des „Aufwandes", der „Konsumtion" und „Produktion". Zu den Unter- bezw. Spezialbegriffen rechnen wir die der Sach-, Personal- und Geldausgaben, der mittelbaren und unmittelbaren, freiwilligen und Zwangsausgaben, der Subventionen, Unterstützungen usw.

Ein systematische Darstellung der Hauptbegriffe der Finanzwirtschaft und insbesondere der Ausgabenwirtschaft fehlt bisher. Dogmenhistorische Betrachtungen haben dem Verfasser gezeigt, daß bisher weder einheitliche Begriffe, noch übereinstimmende Vorstellungen vorhanden sind. Insbesondere fehlt die gegenseitige Abgrenzung der Begriffe Ausgabe, Aufwand, Kosten und Leistung. Auch die Untersuchung der Frage, ob es spezielle Begriffe dieser Art überhaupt gibt, die nur für die finanzwirtschaftlichen Erscheinungen gelten, oder ob hier nicht vielmehr Begriffe vorliegen, die für jede Art Wirtschaft zutreffen, steht noch aus. Eine befriedigende Begriffssystematik kann u. E. auch erst geliefert werden, wenn das Ganze der ausgabewirtschaftlichen Vorgänge genügend durchforscht ist. Da wir hier nur einen Teil dieser ausgabewirtschaftlichen Vorgänge analysieren, beschränken wir uns in diesem Kapitel auf die Besprechung der Begriffe „Ausgabe" und „Leistung".

Um zum Ausgabebegriff zu kommen, sei etwas auf frühere Ausführungen zurückgegriffen.[1]) Wir haben festgestellt, daß es die Staatsaufgaben bezw. -zwecke sind, von wo aus letztlich die Wirtschaft des Staates verstanden werden muß. Diese Staatsaufgaben melden sich wirtschaftlich als Staatsbedarf an. Während sie etwas qualitativ Unbegrenztes sind, ist der Staatsbedarf etwas qualitativ Begrenztes. Es ist der Teil der Staatsaufgaben, der von den jeweiligen Finanzwirtschaftern[2]) zur Befriedigung ausgewählt wurde. Tritt zur qualitativen Begrenzung des Staatsbedarfs noch seine quantitative Bewertung hinzu, werden also die Dienstleistungs- und Sachgüterbeanspruchungen, die er zu seiner Befriedigung erfordert, in Geld umgerechnet, so wird aus dem Staatsbedarf der Finanzbedarf. Er umfaßt jenen Teil des Staatsbedarfs, der in den Etats erscheint.

Die Begriffe „Finanzbedarf" und „Staatsbedarf" sind Zentralbegriffe nicht nur der Ausgabenlehre, sondern der gesamten Finanzwirtschaft. Im Gebiet der „reinen" Ausgabenlehre müssen ihnen daher Begriffe untergeordnet werden, die nur für sie gelten und das ausschalten, was zugleich auf die Einnahmeseite der Finanzwirtschaft hinübergreift. Diese ‚reinen" Ausgabenbegriffe müssen aber zugleich alle ausgabewirtschaftlichen Erscheinungen erfassen. Die gesamten finanzwirtschaftlichen Vorgänge lösten sich nun in qualitative und quantitative auf, die durch die Begriffe des Staats- und Finanzbedarfs erfaßt wurden. Als Oberbegriffe der Ausgabenlehre, von denen dieselben Erscheinungen voll erfaßt werden, finden wir die der „Ausgabe" (quantitativ) und der „Leistung" (qualitativ).

Was sind finanzwirtschaftliche Ausgaben? Formal, juristisch, budgetarisch ausgedrückt, könnte man sagen: alle Geldsummen, die auf der Ausgabenseite der finanzwirtschaftlichen Etats stehen, sind finanzwirtschaftliche Ausgaben. Oder kassentechnisch (in Bräuers[3]) Terminologie): alles Geld, das tatsächlich oder rechnungsmäßig aus den Kassen der Finanzwirtschaft herausfließt. Oder mit Wagners[4]) Gedanken: alles Geld, das (zur Durchführung der Aufgaben der Finanzwirtschaft) aus deren Verfügung heraustritt.

---

[1]) Siehe Kapitel: „Finanzbedarf und finanzwirtschaftl. Ausgaben".

[2]) Wir verwenden diesen abkürzenden Ausdruck in Übereinstimmung mit H. Jecht: (Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, S. 69ff), der ihn zum ersten Male gebraucht.

[3]) Bräuer: Grundzüge der Fin.-Wiss. Teubner, Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, 1. Bd., Leipzig 1928, S. 13.

[4]) Wagner: a. a. O., S. 7, 13 und 131.

Mit diesen Begriffsbestimmungen wäre das konstitutive und formale Element jedes Ausgabebegriffs umschrieben, mag es sich nun um private oder finanzwirtschaftliche Ausgaben handeln. Jene Tatsache nämlich, daß es sich um eine „Fortgabe" (tatsächlicher oder rechnungsmäßiger Art), um „Verwendungen" von etwas handelt. Diese Fortgabe wurde als Geldfortgabe bezeichnet; aber das ist vielleicht nicht ganz klar. Bei Geld denkt man zu sehr an seine äußere Erscheinungsform als gesetzliches Zahlungsmittel. Wir sprechen deshalb lieber von „Finanzmitteln", weil damit auch alles an geldwirtschaftlichen Ausgaben erfaßt wird, was aufgrund vorwiegend dem Staate vorbehaltener Finanzierungsmethoden (Notenausgabe, Münzprägung usw.) erfolgt. Formulieren wir danach exakter und finanzwirtschaftlicher, so muß es heißen: Finanzwirtschaftliche Ausgaben sind Finanzmittelverwendungen.

Dieser allgemeinste Ausgabenbegriff kann noch nicht ganz befriedigen. Läßt man bei ihm jeweils das Wort „Finanz" weg, so kommt ein Ausgabenbegriff heraus, der für jede Art Wirtschaft gilt: Ausgaben sind (Mittel-) Einnahmenverwendungen. Es ist also notwendig, noch Elemente in den Ausgabenbegriff aufzunehmen, durch die er eindeutiger als finanzwirtschaftlicher Begriff qualifiziert wird. Ist dazu die Aufnahme des Verwendungszwecks notwendig? Viele Schriftsteller haben in ihre Ausgabendefinition den Zweck aufgenommen, dem die Ausgabe dienen soll. Wir weisen als Beispiele auf Jakob[5]), Vocke[6]) und auf Mayer[7]) hin. Aber die Aufnahme des Verwendungszweckes scheint uns nicht notwendig zu sein. Sie allein genügt auch nicht, um die finanzwirtschaftlichen Ausgaben eindeutig von den Ausgaben anderer Wirtschaften zu unterscheiden. Wenn eine private Unternehmung Steuern bezahlt, so sind das für sie in allgemeinster Formulierung Ausgaben, und zwar Ausgaben, die den Zwecken der Finanzwirtschaft dienen sollen. Sind also die privaten Steuerzahlungen finanzwirtschaftliche Ausgaben, weil sie am Ende ihres wirtschaftlichen Umwandlungsprozesses Finanzbedarf befriedigen? Diese Gleichsetzung ist abzulehnen, weil sonst getrennte wirtschaftliche Vorgänge in einen Topf geworfen werden. Da der Zweck allein nicht genügt, müssen also andere Merkmale herangezogen werden, durch die die finanzwirtschaftlichen Ausgaben in ihrer Besonderheit umschrieben

---

[5]) K. H. Jakob: Die Staatsfin.-Wiss., Halle 1821, S. 707/708.

[6]) W. Vocke: Die Grundzüge der Finanz-Wiss., Leipzig 1894, S. 408/11.

[7]) Th. Mayer: Geschichte der Finanz-Wirtschaft etc. im Handb. der Finanz-Wiss., 1. Bd., S. 210.

werden. Genügt es, wenn man sagt, finanzwirtschaftliche Ausgaben stehen im Budget? Das trifft zu: aber es gibt auch finanzwirtschaftliche Ausgaben, die nicht im Budget stehen. Zwar ist dieses im allgemeinen Bruttobudget: jedoch gibt es eine Reihe wirtschaftlich wichtiger Fälle, in denen davon abgewichen wird und nur die Endbeträge im Etat erscheinen, die sonstige Einnahmen- und Ausgabengebarung aber in einer Sonderrechnung verborgen ist. Sofern es sich um die Wirtschaftsgebarung einer Finanzwirtschaft in dem von uns festgelegten Sinne handelt, müssen ihre Ausgaben durch den Ausgabenbegriff mit erfaßt werden. Deshalb ziehen wir als letztes u. E. entscheidendes Merkmal das kassentechnische heran, das Bräuer erwähnt hat. Es muß sich um Ausgaben handeln, die von finanzwirtschaftlichen Kassen tatsächlich oder rechnungsmäßig bestätigt werden. Danach ergibt sich uns folgender Begriff finanzwirtschaftlicher Ausgaben, der sich deutlich von allen anderen Ausgabebegriffen abhebt: Finanzwirtschaftliche Ausgaben sind alle Ausgaben, die tatsächlich oder rechnungsmäßig aus den Kassen einer Finnanzwirtschaft herausfließen. Sie stehen vorwiegend im Budget und dienen der Befriedigung von Finanzbedarf.[8])

Dieser Begriff der finanzwirtschaftlichen Ausgaben gilt also nur für eine Finanzwirtschaft mit Kassen- und Rechnungsführung, gilt nur für die Geld- und Kreditwirtschaft des kapitalistischen Wirtschaftssystems. Aber eben dadurch, daß jeder Akt der Fortgabe bezw. Verwendung wirtschaftlicher Mittel im Begriff der „Ausgabe" quantifiziert und damit egalisiert worden ist, werden die ökonomischen Unterschiede zunächst vermischt, die mit den verschiedenen finanzwirtschaftlichen Ausgaben verbunden sind. Eine Subvention hat im Finanzhaushalt ein anderes Gewicht als die Zahlung von Beamtengehältern. Es ist etwas anderes, ob ich Finanzmittel zur Zahlung von Reparationen oder zum Bau eines Kanals verwende. Durch den Begriff der Ausgabe werden sie alle zunächst auf einen Nenner gebracht. Durch ihn werden auch die sogenannten „privatwirtschaftlichen" Ausgaben des Staates, d. h. die Ausgaben in der Wirtschaft der „öffentlichen Betriebe" mit allen übrigen finanzwirtschaftlichen Ausgaben auf eine Stufe gestellt. Das kann auch nicht anders sein, da der Begriff der finanzwirtschaftlichen „Aus-

[8]) Dieser Ausgabebegriff scheidet die nur „durchlaufenden Posten" aus. Echte „durchlaufende Posten" (zu denen wir nicht die Überweisungen" rechnen!) sind aus buchhaltungs- bezw. verrechnungstechnischen Gründen erscheinende Einnahmen- und Ausgabeziffern, die aber nicht aus den Kassen der Finanzwirtschaft „herausfließen", keine „Verwendung" von Finanzmitteln darstellen.

gabe" alle ausgabewirtschaftlichen Vorgänge einheitlich quantitativ erfassen soll.

Wenn man also die unterschiedliche Natur verschiedener Ausgaben zum Ausdruck bringen und ihren ökonomischen Wirkungen nachgehen will, ist es notwendig, den Ausgabebegriff zu unterteilen. Unterteilung des Ausgabebegriffs bedeutet Differenzierung der Ausgaben selbst, ihre Zuordnung zu zusammengehörigen Gruppen und Arten. Sie bedeutet ferner, daß dem Oberbegriff der Ausgabe andere Begriffe untergeordnet werden, durch die diese verschiedenen Ausgabenarten konstituiert bezw. in ihrer Eigenart bezeichnet werden. Es sind vor allem die wirtschaftlichen Begriffe der Sach- und Personalausgaben, der „Zins- und Amortisationszahlungen", der „Unterstützungen", der „Subventionen", der „Überweisung". Ihre nähere Erörterung kann fruchtbar nur im unmittelbaren Anschluß an die wirtschaftliche Phänomene geschehen, die sie bezeichnen.[9]) Mit diesen Hinweisen seien hier die Erörterungen über den allgemeinen Ausgabenbegriff abgeschlossen.

Der Ausgabenbegriff erfaßt die ausgabewirtschaftlichen Vorgänge von ihrer quantitativen Seite. Er leitete sich ab vom Begriff des „Finanzbedarfs", der über die Ausgabenwirtschaft hinaus auf die quantitativen Vorgänge in der gesamten Finanzwirtschaft hinzielt. Die qualitativen wirtschaftlichen Erscheinungen der Finanzwirtschaft suchten wir durch den Begriff des „Staatsbedarfs" zu erfassen. Wenn wir zu einem Begriff der Ausgabenwirtschaft kommen wollen, der deren qualitative Vorgänge umfaßt, so ist zu fragen, wodurch Staatsbedarf befriedigt wird. Daß Staatsbedarf durch Ausgaben befriedigt wird, kann man offenbar nicht sagen. Die Ausgaben ermöglichen es, nur die Mittel zu beschaffen, mit deren Hilfe der Staatsbedarf befriedigt wird (Sachgüter, Dienstleistungen). Wenn der Staat Personalausgaben tätigt, so tut er es nur, damit seine Beamten und Angestellten bestimmte Dienstleistungen erstellen. Ein Teil der Sachausgaben (für Verwaltungsgebäude usw.) dient dazu, die Erstellung dieser Leistungen zu ermöglichen. Ein anderer Teil — so die Investitionen bei den staatlichen Erwerbswirtschaften — ist ebenfalls dazu bestimmt, weitere Finanzmittel zu beschaffen, um diese Leistungen der Verwaltung zu ermöglichen. Ein letzter Teil der Sachausgaben, die staatswirtschaftlichen Investitionen (Straßen- und Kanalbauten, Meliorationen usw.) führt unmittelbar zu Staatsleistungen. Nicht die Ausgabe selbst ist diese Leistung, wohl aber das Erzeugnis, das mit Hilfe dieser Sachausgabe ge-

[9]) Siehe Abschnitt: Ausgabensystematik.

schaffen werden konnte und das im Dienste des „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts", oder des „Gemeinwohls" (oder wie immer man die Leistung begründen mag) steht. Staatsausgaben (und Einnahmen) werden also zu dem Zwecke getätigt, Staatsleistungen erstellen zu können. Die Staatswirtschaft qualifiziert sich als Leistungswirtschaft. Ein System von Leistungen ist es, durch das Staatsbedarf befriedigt wird. Leistungen sind etwas Qualitatives. Nur Qualitatives kann Bedarf (der eine Qualität darstellt) befriedigen, Quantitatives ist nur das Mittel, um diese Befriedigung zu ermöglichen. Der Begriff der „Leistung" ist also der Oberbegriff für die qualitativen Phänomene der Ausgabenlehre. Zuerst bei Wagner[10]) eingehender entwickelt, hat ihn Colm[11]) in den Mittelpunkt seiner Theorie gestellt. Er ist es auch gewesen, der den Punkt herausgearbeitet hat, an dem „Ausgaben" und „Leistungen", quantitative und qualitative Seite der Ausgabenwirtschaft, miteinander verschmelzen. Während bei den Personal- und Sachausgaben die Zahlung nur ein Mittel zur Ermöglichung der Verwaltungsleistung ist, durch das „persönliche und sächliche Produktivkräfte im öffentlichen Dienst gestellt werden", stellen die sogenannten „Geldleistungen"[12]) selbst den Verwaltungsakt dar. Da durch diesen Verwaltungsakt Staatsbedarf befriedigt wird (der in diesem Falle — Unterstützungen, Subventionen — ein Bedarf an Finanzmitteln war!), so handelt es sich hier ebenfalls (das sei im Gegensatz zu Colm betont) um eine echte Staatsleistung.

Wie wir früher gesehen haben[13]), kann Staatsbedarf nicht nur auf dem Wege über die Ausgaben befriedigt werden. Auch durch die Nebenzwecksetzung bei der Besteuerung, das Abgehen vom Ertragsprinzip bei öffentlichen Unternehmungen und die unentgeltliche Inanspruchnahme von Diensten der Staatsbürger geschieht das. Diese Tatbestände müssen für den Leistungsbegriff beachtet werden, der einer Zweiteilung bedarf. Finanzwirtschaftliche Leistungen sind die durch das Mittel der Finanzwirtschaft erstellten Dienste, Güter und Nützlichkeiten, durch die Staatsbedarf befriedigt wird. Staatliche Leistungen sind die durch die unmittelbare, naturalwirtschaftliche Inanspruchnahme von Gütern und Diensten der Staatsbürger für den Staat

---

[10]) Wagner: Finanzwissensenschaft, S. 64.
[11]) Colm: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben.
[12]) Colm: a. a. O., S. 39ff.
[13]) Siehe Seite 32.
[14]) Colm: dto., S. 5.

erstellten Dienste, Güter und Nützlichkeiten, durch die Staatsbedarf befriedigt wird.

Wie nun aber schon Colm[14]) betont hat, stellt nicht nur die Staatswirtschaft, sondern auch die Unternehmung (und jede Wirtschaft überhaupt, in der ein dauernder Ausgleich zwischen Bedarf und Deckung angestrebt wird) eine „Leistungsorganisation" dar. Wodurch unterscheiden sich also staatswirtschaftliche und nichtstaatswirtschaftliche Leistungen? Wagner und seine Nachfolger glaubten die Art der Leistungen zum Kriterium der Unterscheidung machen zu können, indem sie betonten, der Staat produziere „immaterielle" Leistungen. Derartige immaterielle Leistungen (Kino, Theater, Schrifttum) werden aber auch in der Verkehrswirtschaft produziert. Hier bestehen also nur im Maße dieser Leistungen zueinander und zur Verkehrswirtschaft Unterschiede zwischen beiden Wirtschaften.[15]) Den grundsätzlichen Unterschied erblicken wir mit Colm[16]) „in den Gesichtspunkten und Methoden, die für die Auswahl und Bestimmung der Leistungen maßgebend sind". Während die Unternehmung die Auswahl ihrer Leistungen am Ertragsprinzip orientiert und insofern ihre ökonomischen Entscheidungen an einem ökonomischen Maßstabe mißt, sind für die ökonomischen Entscheidungen der Finanzwirtschaft außerökonomische Maßstäbe das Entscheidende. Der zur Befriedigung bestimmte Staatsbedarf wird von den jeweiligen Finanzwirtschaftern nach politisch-soziologischen Gesichtspunkten ausgewählt (in Colms Terminologie: „organmäßig" bestimmt).

V. Das Problem einer Ausgabensystematik.

1. Versuch einer Systematik der finanzwirtschaftlichen Ausgaben.

Finanzwirtschaftliche Ausgaben sind keine gestaltlose oder einheitliche Masse einzelner Geldzahlungen. In der Fülle tausenderlei verschiedener Einzelausgaben eines Etats kann die eine Ausgabe eine andere wirtschaftliche Wirkung nach sich ziehen, als die andere. Will man die unterschied-

[15]) Colm: a. a. O., S. 8, erklärt: „Unter dem Gesichtspunkt der Ökonomie kann eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen den „materiellen" und „immateriellen" Gütern nicht gemacht werden.

[16]) Colm: a. a. O., S. 7ff.

liche wirtschaftliche (oder auch politisch-soziologische) Bedeutung verschiedener Ausgaben untersuchen, so ist es also notwendig, den allgemeinen Ausgabenbegriff zu unterteilen und alle Ausgaben zu Gruppen zu ordnen, die unter bestimmten Gesichtspunkten zusammengehören. Damit ist das Problem der Ausgabensystematik gestellt.

Bei den bisherigen Einteilungen der finanzwirtschaftlichen Ausgaben überwiegen die „historischen" Gliederungen. Die Methode der Aufzählung empirisch gegebener, durch die Etatgliederung vorgezeichneter Ausgabengruppen drängt sich zuerst auf. Sie steht am Anfang der Entwicklung finanzwissenschaftlichen Denkens. Je mehr die Finanzwissenschaft Finanzwirtschaftslehre wurde, um so mehr erwies sich das Ungenügende der Beschränkung auf diese Methode. Im Laufe einer langen historischen Entwicklung wurde diese Methode der „Zweckmäßigkeit" verdrängt durch die begrifflich-systematisierende der Finanztheorie — die sich allerdings erst zum Teil durchgesetzt hat. Im Folgenden soll der Versuch einer theoretischen Ausgabensystematik gemacht werden.

Geht man an die Aufgabe heran, die finanzwirtschaftlichen Ausgaben systematisch zu gliedern, so ergibt sich sofort, daß eine Reihe der verschiedensten Gliederungsmöglichkeiten vorhanden ist: logische, politische, ethische, soziologische, geschichtliche, rechtliche, volkswirtsaftliche, finanzwirtschaftliche. Ein Schema aller Möglichkeiten aufzustellen, wäre sinnlos. „Notwendig" sind in einem allgemeineren wissenschaftlichen Sinne alle, aber je nach der Art der wissenschatflichen Untersuchung wird man eine oder wenige Systematisierungen herausstellen müssen.

Für unsere Systematik sind die Grenzen durch die methodische Haltung bestimmt, die wir in der „Grundlegung" eingenommen haben. Danach kann es sich für uns nur um eine finanzwissenschaftliche Gliederung, um eine Gliederung nach finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten handeln, alle anderen Einteilungsgesichtspunkte müssen ausscheiden. Bei dieser finanzwirtschaftlichen Gliederung soll versucht werden, solche Einteilungen zu finden, die für alle modernen Ausgabewirtschaften der Staaten zutreffen.

Betrachtet man die konkreten finanzwirtschaftlichen Ausgaben, so zeigen sie sich nicht als ein ungeschiedenes Ganze. Sie sind vielmehr vielfältig im Etat differenziert nach Ministerien, Verwaltungs- und Sachgebieten. Diese Etatdifferenzierung ist eine historische. Um ihr eine finanztheoretische gegenüberzustellen, ist einerseits von Begriff und Methode der Finanztheorie, anderseits vom allgemeinen Ausgaben-

begriff auszugehen. Die Finanztheorie ist Lehre von den ökonomischen Erscheinungen der Finanzwirtschaft, die sie nach Ursache und Wirkungen zu untersuchen hat. Als „Ursache" der Finanzwirtschaft haben wir den Staatsbedarf erkannt.[1]) Die Ausgabenlehre hat es mit gegebenen Ausgaben zu tun. So bleibt für sie die Untersuchung der Ausgabenwirkungen. Ausgaben sind Finanzmittelverwendungen. Um die Wirkungen dieser Verausgabungen zu durchleuchten, muß man wissen, wer Finanzmittel verwendet, wohin sie fließen und welche Formen sie annehmen.

1. Wege und Formen der Ausgaben werden offenbar davon beeinflußt, welche Stellen in der Staatswirtschaft Ausgaben tätigen. Es zeigt sich bei empirischer Betrachtung, daß mehrere Finanzwirtschaften innerhalb eines Staates bestehen, die Ausgaben tätigen. Konkret sind es die Verwaltungen mit ihren Kassen, die öffentliche Gelder ausgeben. Aber sie sind nicht die eigentlichen Subjekte der Ausgaben. Sie handeln vielmehr als „Organe", sei es des Staates (Reich und Länder), sei es der Selbstverwaltungskörper (Gemeinden, Gemeindeverbände) oder öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Sozialversicherungsträger, Handels-, Handwerks-, Landwirtschaftskammern usw.) „Staat", „Gemeinde", „Körperschaft" sind Abstrakta; sie sind selbst auch nicht die tatsächlichen Subjekte der finanzwirtschaftlichen Ausgaben. Subjekt der Ausgaben ist der jeweilige Finanzwirtschafter, der sie veranlaßt, der aus der Bedarfsfülle den Finanzbedarf als zu deckenden Teil herausschneidet. Der Gesichtspunkt des „Finanzwirtschafters" ist jedoch (abgesehen von einer historischen Darstellung) kein geeigneter für die Ausgabengliederung, weil er nicht differenziert. Deshalb muß auf den finanzwirtschaftlichen Ort zurückgegriffen werden, an dem der Finanzwirt seine Funktion erfüllt, d. h. auf die rechtlichen Träger der Finanzwirtschaften, auf Staat, Gemeinde usw. Daraus ergibt sich die unexakte und streng genommen unzutreffende Redeweise, der „Staat" sei das Subjekt der Finanzwirtschaft und ihrer Ausgaben, oder die „Gemeinde" usw. Wenn wir diese verkürzende Redeweise zugrundelegen, zumal sie sich in der Finanzwissenschaft ihren Platz erobert hat, dann können nach dem Subjekt der finanzwirtschaftlichen Ausgaben unterschieden werden Ausgaben 1. des Staates, 2. der Selbstverwaltungskörper, 3. der Hilfsfiski.

Diese allgemeinste Einteilung nach dem Subjekt der Ausgaben trifft für jede moderne Finanzwirtschaft zu. Je

[1]) Siehe Kapitel: „Finanzbedarf und finanzwirtschaftl. Ausgaben."

nach den besonderen Verhältnissen der Staaten wären diese drei Kategorien zu unterteilen, z. B. etwa wie in Deutschland: 1. in Reichs- und Länderausgaben, 2. in Provinzial-, Kreis- und Gemeindeausgaben, 3. in Sozialversicherungs- und Wirtschaftskammerausgaben. Die Struktur dieser verschiedenen Ausgaben, ihr Umfang und ihre Höhe werden bestimmt durch die Aufgabenverteilung zwischen den genannten staatlichen Stellen sowie davon, wieweit neben den Pflichtaufgaben bei den unteren Organen „freiwillige" Ausgaben übernommen wurden. Diese Einteilung nach dem Subjekt hat auch staatsrechtliche, finanzpolitische und soziologische Bedeutung. Hier interessiert sie nur, soweit sie von wirtschaftlicher Relevanz ist, z. B. in bezug auf die schon angedeutete „Freiwilligkeit" oder „Gebundenheit" von Ausgaben (siehe auch das Kapitel: „Freiwillige und Zwangsausgaben"), sowie in bezug darauf, als z. B. die Ausgaben der „Hilfsfiski" in ihren wirtschaftlichen Wirkungen eher umschreibbar erscheinen als die Ausgaben des Staates, bei denen mehr oder minder stark irrationale Momente mit hineinspielen. — In einer allgemeinen Ausgabenlehre läßt sich nicht viel mehr zu dieser ersten Ausgabeneinteilung sagen. Weitere Betrachtungen hierzu lassen sich u. E. fruchtbar nur im Zusammenhang mit einer Geschichte der finanzwirtschaftlichen Ausgaben anstellen.

2. Der Frage, wer Finanzmittel verwendet, schließt sich die andere an, w o f ü r er sie ausgibt, welcher Art also die Ausgaben sind, die von den verschiedenen Finanzwirtschaftern getätigt werden. Diese Frage kann in doppelter Weise beantwortet werden. Man kann davon ausgehen, daß Ausgaben Mittel sind, mit deren Hilfe Staatsbedarf befriedigt werden soll. Gliedert man also die Ausgaben danach, welchen verschiedenen Bedarfen bezw. — da die einzelnen Staatsbedarfe objektiver Ausdruck der Staatsaufgaben (= Staatszwecke) sind — Z w e c k e n sie dienen, so ergibt sich eine Einteilung in Wirtschafts-, Kultur-, Wohlfahrtsausgaben usw. In einem Sonderkapitel werden wir untersuchen, ob und wie das finanzwissenschaftlich möglich ist. Betont sei hier schon, daß die w i r t s c h a f t l i c h e Bedeutung der Einteilung nach Ausgabezwecken eine sehr große ist, spiegeln sich in ihr doch die großen „Leistungsgebiete" der Staatswirtschaft wieder.

3. Bei der Frage, wofür die Finanzmittel verwendet werden, kann man aber auch von den Zwecken abstrahieren und es dahingestellt sein lassen, für welche Staatsleistungen sie ausgegeben werden. Dann interessieren nur die wirtschaftlichen Formen, in die sie sich letztlich zerlegen lassen. Wirtschaftstheoretisch besteht für die Finanzwirtschaft —

wie auch für jede nichtstaatliche Wirtschaft — die Möglichkeit, in zweierlei Form „Ausgaben" zu machen. Sie kann Leistungen oder Sachgüter mit Geld bezahlen. Sie könnte sie aber auch in natura, also ebenfalls mit Sachgütern und Dienstleistungen, „bezahlen". Wollte sie das aber in größerem Umfange, so müßte sie über entsprechende Mengen naturaler Güter und Dienstleistungen verfügen. Eine Wirtschaft, in die in naturaler Form Leistungen und Güter ein- und in gleicher Grundform wieder hinausgehen, nennen wir eine Naturalwirtschaft. Heute herrscht an ihrer Stelle in der Finanzwirtschaft die Geldwirtschaft. Es sind aber Reste der Naturalwirtschaft auch im Bereiche des staatlichen Wirtschaftens übrig geblieben. Vom Standpunkte der Geldwirtschaft aus gesehen kann man also die finanzwirtschaftlichen Ausgaben unterscheiden in Natural- und Geldbedarf bezw. in Natural- und Geldausgaben. (Siehe Sonderkapitel.)

4. Bleibt man im Bereiche der Geldausgaben, so lösen sich diese auf in Zahlungen für Dienstleistungen und Sachgüter, sowie in bloße Geldfortgaben. Es ergeben sich also im Bereiche der geldwirtschaftlich organisierten Finanzwirtschaft drei Ausgabegruppen: die Personal-, Real- und die „reinen" Geldausgaben Wir werden auf diese ökonomisch wichtigen Ausgabearten im Abschnitt von den „ökonomischen Wirkungen der Ausgaben" näher eingehen.

5. Betrachtet man — immer noch von der Frage ausgehend, wofür die Finanzmittel verwendet werden — die Einnahmen auf ihrem Wege von der Gewinnung bis zur Verwendung als Ausgabe in der Staatswirtschaft näher, so ergibt sich, daß nicht alle unmittelbar dazu bestimmt sind, die Befriedigung von Staatsbedarfen zu ermöglichen. Vielmehr langt nur ein Teil dort an, ein anderer geht gewissermaßen auf diesem Wege „verloren". Er stellt die Unkosten der Einnahmengewinnung und Bereitstellung dar. Erst wenn man von den (Brutto-)Einnahmen sämtliche Kosten ihrer Erhebung bzw. Beschaffung und ihrer Bereitstellung für die einzelnen Ausgabenverwaltungen abzieht, bleiben die (Netto-)Einnahmen übrig, die unmittelbar für Staatszwecke verausgabt werden können. Nun sind aber diese Kosten nicht etwa „verloren": sie sind unvermeidlich. Nur ihre Höhe und ihre wirtschaftliche Struktur kann verändert, sie selbst aber nicht abgeschafft werden. Immer bedarf es eines Mittels, das die Aufgabe der Beschaffung und Bereitstellung wirtschaftlicher Güter übernimmt. Dieses Mittel erfüllt damit ebenfalls Staatszwecke, zwar nicht unmittelbar, aber doch mittelbar. Deshalb nennen wir die

Ausgaben für das „Mittel" „mittelbare", die übrigen „unmittelbare" Staatsausgaben. Auch darauf gehen wir in einem Sonderkapitel näher ein.

6. Vom Staatszweck und seiner Erreichung ausgehend kamen wir dazu, zwischen mittelbaren und unmittelbaren Staatsausgaben zu unterscheiden. Im Interesse rationeller Wirtschaftsführung ist es notwendig, dieser Gliederung eine andere, dort schon berührte zur Seite zu stellen und zwar die Differenzierung in privatwirtschaftliche und staatswirtschaftliche Ausgaben, auf die im Anschluß an die erstgenannte Unterscheidung einzugehen ist (Siehe Sonderkapital).

7. Wir haben zu Beginn unserer Einteilungen gesagt, daß die Untersuchung der Ausgabewirkungen ihr Orientierungspunkt sei. Diese Wirkungen hängen offenbar nicht nur davon ab, wer die Ausgaben tätigt, in welchen wirtschaftlichen Grundformen sie geschehen und welchen Zwecken sie zufließen, sondern auch davon, ob und in welchem Maße sie sich wiederholen. Die Ausgaben können sich regelmäßig wiederholen. Sie können aber auch einmalig sein oder unvorhergesehen infolge bestimmter Ereignisse (Krieg, Elementarschäden usw.). Je nachdem muß man auch darauf bedacht sein, stets genügend Finanzmittel zur Verfügung zu haben, um diese verschiedenen Bedarfsansprüche zu decken. Wenn man bei dieser Deckung der Bedarfe nicht in wirtschaftliche Verlegenheiten kommen will, dann empfiehlt es sich, Deckungsmittel auszusuchen, die den regelmäßigen, unregelmäßigen oder einmaligen Bedarfsansprüchen qualitativ angepaßt sind. Um das aber zu können, ist es notwendig, den Charakter der verschiedenen Ausgaben gerade im Hinblick auf „entsprechende" Deckung zu analysieren. Diese Analyse der Ausgaben unter dem Gesichtspunkt qualitativer Deckung hat zu der Einteilung in ordentliche und außerordentliche Ausgaben geführt.

8. Die Wirkungen von Ausgaben hängen auch davon ab, ob die Finanzwirtschaft sich die durch sie erstellten Leistungen bezahlen läßt oder sie gratis darbietet. In bezug darauf ist in der Finanzwissenschaft zwischen unentgeltlichen und entgeltlichen Ausgaben bzw. Leistungen unterschieden worden, wobei man als Unterscheidungsmerkmal die Deckungsform bzw. den Gesichtspunkt des Kostenersatzes im Auge hatte. Diese Unterscheidung gehört aber u. E. in eine Lehre von den Beziehungen zwischen Ausgaben und Einnahmen hinein, da sie eine Diskussion von Einnahmegrundsätzen erheischt. Wir besprechen sie deshalb nicht an dieser Stelle und weisen nur darauf hin,

daß eine derartige Unterteilung möglich und finanzwirtschaftlich von Wert ist. Ihr Vorhandensein läßt jedoch erkennen, daß es Leistungen gibt, die auf alle Fälle erstellt, die dem Staatsbürger aufgedrängt werden, auch wenn er selbst nicht zur Tragung der Kosten beisteuert. Das können Leistungen sein, die aus der Existenz des Staates entspringen, die sich in ihrer Struktur im Laufe längerer Zeiten gleich bleiben, und Leistungen, die von der Einstellung der gesellschaftlichen Kräfte zum Staat abhängen. Es können auch Leistungen sein, die auf übernommenen Verpflichtungen beruhen und andere, deren Erstellung oder Nichterstellung lediglich vom „freien" Willen der Finanzwirtschafter abhängt. Man hat die Ausgaben, die diese verschiedenen Leistungen ermöglichen, zu charakterisieren gesucht durch die Unterscheidung in „freiwillige und zwangsläufige Ausgaben", (Existenz-) „notwendige und nützliche" bzw. „gebundene und ungebundene" Ausgaben. Sowohl die Wirkungen (vor allem psychologischer und soziologischer Art: Belastungsempfinden, Belastungswiderstände), als auch die Wiederkehr (ordentliche oder außerordentliche) von Ausgaben wird davon beeinflußt, ob und welcher Teil davon für „freiwillig" oder „zwangsläufig" erklärt wird. (Siehe Sonderkapitel.)

In diesen acht Gliederungen erschöpfen sich u. E. die finanzwirtschaftlich wichtigsten Vorgänge der Ausgabenwirtschaft. Daneben sind noch eine Reihe anderer möglich. Nur einige davon, die eine gewisse Sonderbedeutung beanspruchen können, seien hier knapp erwähnt.

So wird wiederholt zwischen „eigenem und abgeleitetem" Bedarf unterschieden, bezw. in gleichem Sinne von Eigen- und Fremdbedarf oder Eigen- und Hilfsbedarf gesprochen. Unter Eigenbedarf wird der Bedarf der öffentlichen Körper für ihre eigenen Zwecke verstanden. „Allen Bedarf, der einem öffentlichen Körper durch Zuschüsse an eine andere öffentliche Wirtschaft erwächst, fassen wir im Gegensatz zum Eigenbedarf unter dem Namen ‚Hilfsbedarf' zusammen, speziell die Zuschüsse größerer an kleinere Verbände ...." [2]) Aber nicht nur die Zuschüsse von „oben" nach „unten" — auch die von „unten" nach „oben", d. h. die Matrikularbeiträge, zählen dazu. Lotz zählt sogar die Dotationen" und „Subventionen" an die übrigen öffentlichen Körperschaften zum „Hilfsbedarf" der „gebenden" Finanzwirtschaft. Diese Unterscheidung ist unklar. Staatsrechtlich mag es möglich sein, auf die angegebene Weise zwischen Eigen- und Hilfs- bezw. Fremdbedarf zu

[2]) Lotz: Finanzwissenschaft. 2. Auflage 1929, S. 204.

scheiden. Finanzwirtschaftlich ist die Trennung hinfällig: denn auch die sogenannten „fremden" Ausgaben sind solche der „gebenden" Finanzwirtschaft, erscheinen in derem Finanzbedarf. Die Unterscheidung ist nur ein unvollkommener Ausdruck des Finanzausgleichsproblems. Dieses Problem ist nur mit einem Teile — dem Lastenproblem — ein solches der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre Es verdient eine zusammenfassende Sonderbehandlung, die hier nicht erfolgen kann. Aber nicht nur darum verzichten wir auf die weitere Erörterung der obigen Unterscheidung, sondern auch deshalb, weil in ihr „Überweisungen", „Subventionen" und „Unterstützungen" miteinander vermischt werden. (Siehe das Kapitel von den „Geldleistungen".)

Eng mit der besprochenen Unterscheidung zusammen hängt die in Brutto- und Nettoausgaben, sowie in durchlaufenden Posten. Diese Unterscheidung ist selbstverständlich auch für die Ausgabenlehre von Relevanz und hat gewisse finanzwirtschaftliche Bedeutung; aber dies doch nur in untergeordnetem Maße. Ihre Hauptbedeutung hat sie in der finanzwirtschaftlichen Haushaltslehre, besonders in der Budgetlehre. Ihre Sonderbehandlung in der Ausgabenlehre ist daher unzweckmäßig. Auch kann es nicht mehr Aufgabe der finanzwirtschaftlichen Ausgabenlehre sein, die Sachausgaben zu unterteilen in Ausgaben für Mieten, Telefon, Inventar, Bücher usw., oder die Personalausgaben in Ausgaben für Gehalt, Umzugskosten, Spesen, Repräsentationsgelder usw. Teilweise gehört das in die Ausgabenstatistik hinein, vor allem ist es aber Aufgabe der Haushaltslehre (da es sich mehr um ein Problem praktischer Wirtschaftsführung handelt), hier die zweckentsprechenden Einteilungen zu finden und zu besprechen.

Nach dem Ort ist unterschieden worden in inländische Ausgaben und ausländische Ausgaben. Sie können vorkommen bei den Sach-, Personal- und Geldausgaben. Ihre Sonderbehandlung halten wir für unzweckmäßig. Vielmehr erfolgt ihre Untersuchung am besten im unmittelbaren Zusammenhang mit den genannten Ausgabengruppen, und zwar bei der Analyse ihrer Wirkungen. Dasselbe gilt von der Unterteilung der inländischen Ausgaben in solche, die sich im ganzen Lande auswirken, und in Ausgaben, die in einem bestimmten Bezirk getätigt werden und nur für diesen von Relevanz sind.

Weiterhin könnte man dem Umfange nach zwischen Allgemein- und Spezialausgaben unterscheiden und unter Allgemeinausgaben solche verstehen, die allen Staatsbürgern zugute kommen, wie der staatliche Schutz gegen Angriffe auf das Leben und das Recht der Bürger.

Demgegenüber sind Spezialausgaben alle, die nur für einzelne Staatsbürger oder Gruppen ausgegeben werden, seien es nun Ausgaben für Anstalten aller Art, für einzelne Amtshandlungen (Inanspruchnahme einer Behörde für individuelle Sonderleistungen) oder gar privatwirtschaftliche Ausgaben des Staates, die Einzelpersonen und nur diesen zugute kommen. Diese Unterscheidung führt aber einesteils in die Bedürfnislehre, andernteils in die Einnahmenlehre hinein (Gratis-, Gebührendeckungs- und Kostenprinzip). Deshalb muß die nähere Erörterung auch dieser Frage hier unterbleiben.

Dasselbe gilt — wie wir schon mehrmals betont — von der vielverwendeten Unterscheidung in „produktive" bezw. „unproduktive" Ausgaben. Eine isolierte Behandlung dieser Unterscheidung führt zu nichts. Erst am Schlusse eines Systems der Finanzwissenschaft — nicht nur der Ausgabenlehre — kann das Produktivitätsproblem fruchtbar erörtert werden. Im Folgenden werden wir eine Reihe der hier erwähnten Ausgabengruppen näher besprechen.

2. Die Zweckgliederung der Ausgaben.

Für die im Vorkapitel getroffenen finanzwirtschaftlichen Gliederungen waren deren wirtschaftliche Wirkungen der Orientierungspunkt. Jede von ihnen stellt bestimmte Seiten derselben Ausgabenganzheit in den Vordergrund. Erst ihre Gesamtheit vermag die ausgabewirtschaftlichen Erscheinungen in ihrem Verlauf zu erklären. Da unsere Einteilungen vom Oberbegriff der Ausgabe ausgehen, handelt es sich bei ihnen um die quantitativen Probleme der Ausgabenwirtschaft. Das gilt auch vom Problem der ‚Zweckgliederung der Ausgaben". Zwar: die Zweckgliederung selbst kann nur nach qualitativen Gesichtspunkten getroffen werden. Ist sie aber einmal g e g e b e n, so ist es möglich und notwendig, im Bereich der rein quantitativen Fragestellung zu untersuchen, wie Wirtschafts-, Kultur-, Wohlfahrtsausgaben usw. wirken, welche Höhe sie haben, in welchen Größenverhältnissen sie zueinander stehen usw.

Bei der „Zweckgliederung" der Ausgaben handelt es sich darum, von den Staatsbedarfen bezw. Staats z w e c k e n (Aufgaben) ausgehend die Ausgabengesamtheit aufzulösen in eine Anzahl verschiedener Ausgabenbezirke. Bei einer derartigen Einteilung spielt es keine Rolle, in welchem „Ressort" die Ausgabe erscheint. Alle einem bestimmten Zwecke (z. B. alle „Sozialausgaben") unterzuordnenden Ausgaben werden vielmehr unbekümmert um die traditio-

nelle Verwaltungsgliederung des Etats aus diesem herausgelöst und zusammengestellt.

Gleichbedeutend mit dem Begriff der Zweckeinteilung wird vielfach jener der Einteilung nach den Aufgaben gebraucht. Der Staat hat Aufgaben: Schutz nach innen und außen, Durchsetzung des Rechtes usw. Diese „Aufgaben" sind zugleich „Zwecke" des Staates. „Aufgabeneinteilung" und „Zweckeinteilung" bezeichnen daher dasselbe.

Auch die Einteilung nach dem „Realprinzip" gebraucht man wiederholt als gleichbedeutend mit der Zweckeinteilung. Diese haushaltstheoretische Redeweise kann mißverstanden werden. Mit Realprinzip sind nicht die „Real- (Sach-) ausgaben" gemeint. Das Realprinzip bezieht sich vielmehr auf Sachgebiete im Sinne von Leistungsgebieten, nicht auf die Sachgegenstände, die durch die Sachausgaben beschafft werden. Es ist also an den Aufgaben (Zwecken) der Verwaltung orientiert. Das Administrativprinzip im Gegensatz dazu teilt ein nach Verwaltungen. Entspräche jeder Verwaltung ein einziger Zweck bezw. eine Reihe von Aufgaben, die sich unter einem einheitlichen Zweck subsummieren lassen, so würde die Einteilung nach dem Realprinzip mit jener Verwaltungsgliederung zusammenfallen. (Darum ist auch der Unterschied zwischen Real- und Administrativprinzip nur ein historischer; theoretisch können beide Einteilungen zusammenfallen.) Denn das Realprinzip will ohne Rücksicht auf bestehende Verwaltungsorganisationen und Aufgabenverteilungen alle Ausgaben zusammenfassen, die zu einem bestimmten Sachgebiete gehören. Einteilung nach dem Realprinzip und nach dem Zweck decken sich also sachlich, nur drückt die erste Bezeichnung den Vorgang mehr etattechnisch aus.

In der bisherigen Literatur ist die Frage der Zweckgliederung wenig behandelt worden. In der Vorkriegszeit ist es einzig Wagner[1]) mit seiner bekannten Einteilung der Staatsleistungen in solche, die 1. dem Rechts- und Machtzweck, 2. dem Kultur- und Wohlfahrtszweck entspringen, der unserem Problem größere Aufmerksamkeit geschenkt hat. In der Nachkriegszeit hat die Reichsfinanzstatistik die Frage der Zweckgliederung der Ausgaben am meisten gefördert. Von ihren Einteilungen ausgehend ist es Jessen[2]), der sich am ausführlichsten mit unserer Fragestellung beschäftigt hat.

Bei Jessen stehen allerdings Probleme der Haushaltspraxis im Vordergrund. Er stellt Erwägungen darüber

[1]) Wagner: a. a. O., S. 64ff.
[2]) Jessen: Der vollkommene Haushaltsplan, Berlin 1930, S. 57ff

an, ob man nicht den Etat statt nach Ministerial- bezw. Verwaltungsplänen nach einem Zweckplane aufteilen solle. Diese Frage verneint er wegen der methodischen Schwächen, die das Zweckplanprinzip habe.

Nun muß man aber unterscheiden zwischen „Zweckplan" und „Zweckeinteilung". Die Zweckeinteilung will zusammengehörige Ausgaben ohne Rücksicht auf bestehende Ressorts zusammenfassen. Sie hat also vornehmlich wirtschaftlichen, soziologischen und statistischen Wert. Ihre Hauptbedeutung liegt nicht in der Haushaltspraxis, sondern in der Finanzpolitik. Dagegen: „Der Zweckplan soll nach dem Willen seiner Befürworter die Haushaltsausgaben ‚kaufmännisch' aufteilen, so daß die für die verschiedenen Zwecke erforderlichen Beträge klar erkennbar sind." [3]) Im Effekt läuft das natürlich auch auf eine Zweckeinteilung hinaus, wie umgekehrt die Zweckeinteilung im Effekt einen Zweckplan darstellt. Aber während die Zweckeinteilung ihre Bedeutung gewissermaßen außerhalb des Budgets hat, ist der Zweckplan selbst die neue Budgetform des Nettobudgets, ist er ein Mittel der Haushaltspraxis. Man kann also für eine Zweckeinteilung, für eine statistische Aufbereitung der Ausgabezahlen der Finanzwirtschaft nach Zwecken, plädieren, und dennoch den Zweckplan als Form des Nettohaushaltsplans ablehnen.

Die Zweckgliederung bringt zum Ausdruck, welcher Prozentsatz aller Ausgaben für die einzelnen Zwecke aufgewendet wurde. Der Etat gestattet das nicht ohne weiteres. Erstens ist er ein Bruttoplan. Zweitens sind in ihm nur einzelne Ausgabeposten und Kapitel enthalten, die den verschiedenen Verwaltungen zugeteilt werden, wobei bestimmte Aufgaben mehreren Ressorts zufallen. Erst aufgrund einer umständlichen und zweifelsvollen Analyse kann man feststellen, welche Summe in einem Etatjahre einem bestimmten Zwecke zugewendet wurde. Hier liegt es auf der Hand, daß eine gut aufgestellte Zweckgliederung derartige Etatanalysen fast restlos überflüssig machen könnte, weil sie durch sich selbst die Struktur der Ausgabenwirtschaft offen ausweist. Wenn sich dennoch bis heute kein Staat zu einem Zweckhaushaltsplan entschlossen hat, wenn dennoch bisher die mangelhafte Aufgliederung der Erläuterungen zu den Reichsetats und die Reichsfinanzstatistik die einzigen großen, über Jahre fortgesetzten deutschen Zweckgliederungen darstellen und daneben nur kleinere Analysen, vor allem aber nur Teilanalysen des Etats vorhanden sind (wie z. B. die Etatarbeiten des Leipziger

[3]) Jessen: a. a. O., S. 62.

Budgetarchivs), so hat das seinen Grund außer in politischen Erwägungen vor allem in den Schwierigkeiten, die sich einer Zweckgliederung entgegenstellen.

In bezug auf die Schwierigkeiten einer Zweckaufteilung hat Jessen[4]) schon richtig gefragt: „Gibt es allgemeine wissenschaftliche Grundsätze für das Zweckplanprinzip?" Die Frage muß verneint werden. Ebenso, wie es ein allgemein gültiges Ausgabenschema nicht gibt[5]), gibt es auch kein allgemeingültiges finanzwissenschaftliches Zweckschema. Stets steht es in Zeit und Raum, stets unterliegt es den historischen Einflüssen mannigfachster Art. Für unsere Untersuchung muß die Fragestellung Jessens noch genauer gefaßt werden: Ist die Zweckeinteilung überhaupt im Rahmen der Finanzwissenschaft möglich, d. h. ergibt sich eine Abgrenzung nach Zwecken, wie sie Voraussetzung für die Einteilung ist, notwendig aus dem System der finanzwirtschaftlichen Ausgabenlehre?

Auch diese Frage muß verneint werden. Denn zur Aufstellung der Zweckgliederung bedarf es einander ausschließender Zweckunterscheidungen, die nicht in der Finanzwissenschaft gefunden werden können. Zweckeinteilungen sind überhaupt nicht wissenschaftlich findbar und bestimmbar. Nur im Rahmen der Philosophie, der Politik, oder im Rahmen einer Weltanschauung, läßt sich eine Zweckeinteilung bestimmen und begründen. Es sind dabei so sehr zusammengefaßte Einteilungen möglich, wie sie Wagner mit seinem Rechts- und Machtzweck und dem Kultur- und Wohlfahrtszweck getroffen hat; aber auch Untergliederungen, die den Zweckbegriff so auslegen, daß sich möglichst viele Verschiedenheiten ergeben. Jede dieser (politischen oder weltanschaulichen) unwissenschaftlichen Einteilungen ist subjektiv. Wo man sie im Rahmen finanzwirtschaftlicher Untersuchungen aufstellen will, muß betont werden, daß sie nicht auf finanzwissenschaftlichen, sondern anderen Grundsätzen beruhen.

Sind auch wissenschaftliche Zweckeinteilungen nicht möglich, so können doch einmal gefundene Zweckteilungen erhebliche finanzwissenschaftliche Bedeutung erlangen. So z. B. in der Finanzstatistik. Die „Zweck"aufteilung der Reichsfinanzstatistik ist nichts anderes, als ein derartiges subjektives, unwissenschaftliches Schema, das aufgrund praktisch-statistischer Überlegungen (und in möglichster Wahrung des historischen Zusammenhanges mit den gegebenen Etats) zusammengestellt wurde. Die Aufgabe finanzwissen-

[4]) Jessen: a. a. O., S. 62.
[5]) So auch Boesler: Sozialetat . . . S. 131.

schaftlicher Forschung besteht darin, aufzuzeigen, ob und wieweit dieses gegebene Zweckschema ein begrenztes Hilfs- und Erkenntnismittel und der Haushaltsführung Wegweiser sein kann; aber sie vermag nicht, selbst ein derartiges Schema zu geben. Wo also Finanzwissenschaftler oder Finanzpolitiker Zweckschemas benutzen, wo insbesondere finanzwissenschaftliche Untersuchungen einzelner Ausgabegruppen angestellt werden (etwa wie in den Arbeiten des Leipziger Budgetarchivs), da muß man sich über die Relativität und Subjektivität des ganzen Schemas, wie der Einzelabgrenzungen im Klaren sein. Im Interesse der Durchleuchtung der Finanzwirtschaft ihres Landes wird aber die Finanzwissenschaft nicht anders können, als mit derartigen, in ihrem Erkenntniswert sehr bedingten Schemas zu arbeiten. Bei klarer und eingehender Umschreibung der methodischen Grundlagen und Abgrenzungen, von denen man ausgeht, kann man auch in diesem begrenzten Rahmen zu wertvollen Ergebnissen gelangen.

Weitere Schwierigkeiten der Zweckeinteilung beruhen in der „Aufteilung" selbst, besser: in der „Zurechnung". Gewiß kann man sämtliche Staatsaufgaben in ein Zweckschema restlos aufteilen. Wenn man aber praktisch an die Lösung herangeht, so zeigt sich, daß sich ein und dieselbe Ausgabe mehreren Zwecken zuordnen läßt. Ein Beispiel: Englis[6]) betont: „Das Unterrichtswesen ist z. B. gleichzeitig ein Mittel der landwirtschaftlichen und gewerblichen Förderung". Wohin gehören die Ausgaben hierfür? Zu den Kulturausgaben? Den Wirtschaftsausgaben? Ferner: wo und wie würden in einer Zweckeinteilung die Betriebsverwaltungen einzugliedern sein? Die „Anstalten"? Die Beteiligungen? Zu welchem „Zweck" gehören die Personalausgaben, die Ausgaben der Finanzverwaltung, der Parlamente, der Regierungen? Nach welchen Grundsätzen sind sie auf einander ausschließende Zwecke aufteilbar?

Was ergibt sich daraus? Daß nicht nur die Aufstellung des Zweckschemas selbst eine politische oder rein zweckmäßige, also keine wissenschaftliche ist, sondern daß auch bei der praktischen Zuordnung der vielen Ausgaben eines Etats zu einem Zwecke dieses Schemas politische oder Zweckmäßigkeitsentscheidungen getroffen werden müssen! Will man also Doppelzählungen vermeiden und alle Ausgaben aller Verwaltungen mit einem einheitlichen Zweckschema erfassen, so kann man sich mit Hilfe einer Zweckmäßigkeitsentscheidung entweder a) an herkömmliche, durch

[6]) Englis: Die öffentlichen Ausgaben, im Handb. der Fin.-Wiss., I. Band., 1926, S. 332.

Konvention feststehende Begriffe halten (diese sind aber leider in der Finanzwissenschaft in dieser Beziehung noch nicht entwickelt worden), oder aber b) eine neue Konvention schaffen, indem man etwa das Schema der Reichsfinanzstatistik als brauchbare Grundlage weiterer Untersuchungen erklärt. Man muß sich natürlich im Klaren darüber bleiben, daß die darauf aufbauende statistisch-analytische Arbeit wie ihre soziologische, ökonomische und politische Auswertung theoretischen Ansprüchen nur zum Teil genügt und vom wissenschaftlichen Standpunkt aus nur zu relativen Ergebnissen führen kann. Daß mit dieser Analyse der Zweckeinteilung nichts Verneinendes über ihre „Berechtigung" und „Notwendigkeit" gesagt ist, sei abschließend ausdrücklich betont.

3. Natural- und Geldausgaben.

Bis in die neueste Zeit hinein wird in den finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern die Unterscheidung vom „Natural- und Geldbedarf" gebracht. Sie hat heute hauptsächlich historische Bedeutung, doch sind in ihr noch einige prinzipielle Elemente enthalten, die hier in Kürze berührt werden sollen.

Was die geschichtliche Seite des Unterschiedes anlangt, so hat schon Umpfenbach darauf hingewiesen, daß er in der Entwicklung des Finanzwesens drei Phasen zu durchlaufen hatte: „Der Naturalbedarf herrscht unzweifelhaft in der Einnahme- und Ausgabebewegung der Finanzen — er ringt mit dem Geldbedarf um das Obwalten -- er sinkt vor dem übermächtig werdenden Geldbedarf zu Boden. Offenbar ist in der mittleren Phase der Unterschied am meisten geschärft." [1]) Die Unterscheidung ist also entstanden, als Natural- und Geldwirtschaft um die Herrschaft rangen. Wenn sie sich dennoch heute, im Zeitalter der Herrschaft des Geldes, in der Finanzwirtschaft zu erhalten vermochte, so ist dies — außer auf traditionelles Verhalten -- darauf zurückzuführen, daß auch jetzt noch in ihr naturalwirtschaftliche Elemente enthalten sind, die wahrscheinlich immer bleiben werden, so sehr sich die Formen dieser Natural-Residuen wandeln mögen.

Wann kann man von Naturalwirtschaft der Finanzwirtschaft sprechen? Greifen wir auf die Literatur zurück. Cohn erklärt: „Naturalwirtschaft ist es, wenn der Staat

[1]) Umpfenbach: Lehrbuch der Fin.-Wiss., 2. Auflage, Stuttgart 1887, S. 49.

oder die Gemeinde ihre Bediensteten durch die Nutzung öffentlicher Grundstücke für ihre Leistungen entschädigt: aber Naturalwirtschaft ist es auch, wenn der Finanzbedarf von Staat oder Gemeinde, welche die Einzelhaushaltungen aufzubringen verpflichtet sind, in der naturalen Gestalt geleistet wird, statt in der Geldform, also beispielshalber statt oder neben den Geldbeträgen zur Deckung des Militärbedarfs naturale Einquartierungslast u. dgl." [2]) Das ist nicht ganz zutreffend. Was Cohn schildert, ist Natural-Teilwirtschaft. Naturalwirtschaft ist es, wenn alles, wessen der Staat bedarf, ihm in naturaler Form übermittelt und von ihm ebenso fortgegeben wird. Ob man in diesem Stadium der Wirtschaft des Staates überhaupt von Finanzbedarf sprechen kann, möchten wir bezweifeln. Finanzbedarf ist untrennbar mit der Geldwirtschaft verbunden. Falls also — wie bei Cohn — in der Naturalwirtschaft des Staates von „Finanzbedarf" gesprochen wird, so heißt das, Begriffe auf eine Zeit und einen Wirtschaftszustand anwenden, auf die sie eigentlich nicht angewendet werden können.

Wenn wir heute teilweise ein Wirtschaften in naturaler Form in der Finanzwirtschaft haben, berechtigt das dazu, einen prinzipiellen Unterschied zwischen Geld- und Naturalbedarf zu machen? Um diese Frage zu beantworten, ist es notwendig, den Tatbestand noch klarer herauszustellen, der sich dahinter verbirgt. Der Bedarf ist zunächst eine geschätzte und durch den jeweiligen Finanzwirtschafter bestimmte Größe, gleichgültig, ob es sich um Natural- oder Geld- (Finanz-) bedarf handelt, und gleichgültig, ob diese Größe prinzipiell in der Geldwirtschaft genauer zu umreißen ist als in der Naturalwirtschaft. In dem Umfange, den diese Größe anzeigt, will die Staatswirtschaft in naturaler oder geldlicher Form „Einnahmen" machen und „Ausgaben" tätigen (Einnahmen und Ausgaben sind geldwirtschaftliche Begriffe. Wir wenden sie nur zur Vereinfachung des Darzustellenden auch auf die naturalwirtschaftlichen Zusammenhänge an). Man muß also zwischen Natural- bezw. Geldeinnahmen und Natural- bezw. Geldausgaben unterscheiden. Beide werden vom Zentralbegriff des Natural- bezw. Geldbedarfs umfaßt.

Der „Bedarf" bezieht sich als Zentralbegriff nicht nur der Ausgabenwirtschaft, sondern der ganzen Finanzwirtschaft auch hinüber auf die Einnahmen. Er ist es also, von dem die Vorstellung der Natural-Teilwirtschaft ausgeht, die heute noch in der Finanzwirtschaft vorhanden sei. Was ist aber dazu zu rechnen? In erster Linie das, was wir früher

[2]) Cohn: System der Fin.-Wiss., 1889, S. 207.

als „versteckten Staatsbedarf" bezeichnet haben. „Versteckter Staatsbedarf" ist Naturalbedarf des Staates! Zu diesem Naturalbedarf sind ferner die von Wagner[3]) erwähnten „Kriegsleistungen", insbesondere die Versorgung des Pferdebedarfs in Kriegszeiten, sowie Naturallieferungen für die Armee in Friedenszeiten, insbesondere Einquartierungslasten (Cohn[4]) zu rechnen

Vom Naturalbedarf zu unterscheiden sind die sogenannten Naturalausgaben. In der Literatur werden an derartigen „Ausgaben" u. a. aufgezählt: die Nutzung öffentlicher Grundstücke (Cohn), Dienstwohnungen für Beamte, „wenn nämlich diese Wohnungen im Interesse des Diensts .... gewährt werden."[5]) Naturalausgaben seien es auch, wenn Militär und Polizei nicht „volle Löhne", nicht Kaufkraft in Geldform erhalten, sondern in Gestalt besonderer Güter oder Dienste, z. B. Uniformbelieferung, Erziehung oder medizinische Behandlung.[6]) Aber sind das alles wirkliche Naturalausgaben? Ist es nicht viel mehr so, daß es sich hier um tatsächliche oder rechnungsmäßige Geldausgaben der Finanzwirtschaft handelt? Von Naturalausgaben kann nur gesprochen werden, wenn die Finanzwirtschaft Sachgüter, die ihr zur Verfügung stehen bezw. die ihr als Naturaleinnahme zufließen, naturaliter fortgibt oder zum Gebrauch seinen Beamten usw. überläßt. Man kann aber nicht von Naturalausgaben sprechen, wenn die Finanzwirtschaft eben dieselben Sachgüter selbst erst durch Geldausgaben erwerben oder im Verlaufe einer Eigenwirtschaft herstellen mußte (die dann meist anstelle der Geldausgabe bezw. für diese Ausgabe in ihr Eigentum treten). Dann überläßt sie zwar Dritten eben diese Sachgüter zum Ver- oder Gebrauch; aber sie hat Kosten dafür aufzubringen gehabt oder noch aufzubringen, die rechnungsmäßig auch der Überlassung z. B. einer Dienstwohnung zugrunde liegen. Es handelt sich also wirtschaftlich um Geldausgaben, die nur die Form bestimmter Sachgüter annehmen, d. h. sich in diese umwandeln.

Umpfenbach hat in anderem Zusammenhang erklärt, wenn man heute noch einen Sinn in der Unterscheidung zwischen Natural- und Geldbedarf finden wolle, „so kann diese Bedeutung nur die sein, daß man den einen und selben Gesamtbedarf ..... in zwei verschiedenen Stadien betrachtet. Er ist dann Geldbedarf, insofern er der Finanzverwal-

[3]) Wagner: Finanzwissenschaft, 3. Aufl. 1883, S. 339.
[4]) Cohn: a. a. O., S. 207.
[5]) Wagner: a. a. O., S. 339.
[6]) Dalton: Einführung in die Fin.-Wiss., Berlin 1926, S. 7.

tung ursprünglich in der indifferenten Form des Geldes zufließt, er ist Naturalbedarf, insofern sich die Geldform in die spezifische Form der dafür anzuschaffenden und unmittelbar zur Bedürfnisbefriedigung dienenden Güter verwandelt hat." [7])

Hierzu ist zu ergänzen: Man kann bei der Beurteilung dessen, ob eine finanzwirtschaftliche Natural- oder Geldausgabe vorliegt, nicht von den wechselnden Formen ausgehen, die ein wirtschaftliches Mittel im wirtschaftlichen Kreislauf einnimmt, sondern muß davon ausgehen, in welcher wirtschaftlichen Form es zum ersten Male verwendet wurde, nachdem es in den Verfügungsbereich der Finanzwirtschaft getreten war. Heute treten nur Finanzmittel, d. h. Geldmittel, von der Einnahmenseite her in den Verfügungsbereich der Finanzwirtschaft — wenn wir von den kleinen Resten einer Naturalteilwirtschaft absehen, die sich als Naturalbedarf äußern, naturaliter empfangen und ebenso verwendet werden — und werden ausgegeben für Dienstleistungen, Sachgüter oder in Form direkter Geldweitergaben. Alle oben als „Natural"ausgaben bezeichneten Fortgaben wirtschaftlicher Mittel sind demnach tatsächlich finanzwirtschaftliche Geldausgaben, und ihr Unterschied zum Naturalbedarf beruht darin, daß dieser — sofern er „versteckter" Bedarf ist — nicht in den Rechnungen der Finanzwirtschaft erscheint, während die sogenannten „Natural"ausgaben im Etat ihren Platz gefunden haben. Gerade darin, daß es sich um Geldausgaben handelt, die aus Etatmitteln bestritten werden, wird am deutlichsten, daß sie fälschlich als „Natural"ausgaben bezeichnet worden sind.

Das einzige wirtschaftliche Problem, das sich für sie ergibt, ist das der Verrechnung. Schon Wagner [8]) hat gefordert, daß ein „richtiger", „d. h. den wirklichen Durchschnittspreisen entsprechender Geldanschlag" dieser „Natural"ausgaben angestellt wird. Praktisch heißt das: der wirtschaftliche Wert der Überlassung z. B. einer Dienstwohnung muß veranschlagt und dem betreffenden Beamten als Miete berechnet werden. Dasselbe praktische Problem gilt jedoch auch für jenen Teil des Naturalbedarfs, der nicht „versteckt" ist, z. B. für Requisitionen mit Entschädigung. Hier muß ja auch aus Etatmitteln die Entschädigungs- bezw. Kostenersatzsumme gezahlt werden. Dieser Teil des „Natural"bedarfs ist demnach — vom Etat aus gesehen — auch kein echter, sondern nur ein scheinbarer Naturalbedarf. Im Ganzen muß denn auch abschließend gesagt werden, daß

[7]) Umpfenbach: a. a. O., S. 51.
[8]) Wagner: a. a. O., S. 339.

die Unterscheidung — vom „versteckten Staatsbedarf" abgesehen — je länger um so weniger Bedeutung hat, da man sich in der Finanzwirtschaft darum bemüht, alle Reste naturalen Wirtschaftens (z. B. auch die Deputate der staatlichen Domänenarbeiter usw.) auszuscheiden und geldwirtschaftlich in Ansatz bezw. zur Verrechnung zu bringen.

Man kann nun noch den Begriff „Geldausgaben" in einem anderen Sinne verstehen, indem man den Weg weiterverfolgt, den sie in der Finanzwirtschaft nehmen (Umpfenbach). Wird das Geld dazu verwendet, Dienste oder Sachgüter zu bezahlen, so ist es nur die indifferente Wertform, die es ermöglicht, daß die Finanzwirtschaft über benötigte Dienste und Sachgüter die Verfügungsmacht erhält. Aber nicht alles Geld wird in der modernen Finanzwirtschaft für diese beiden Bedarfsformen ausgegeben. Sehr bedeutende Geldsummen werden vielmehr unverwandelt von der Finanzwirtschaft weitergegeben, sei es an andere Finanzwirtschaften (Überweisung, Matrikularbeiträge), sei es an nichtstaatliche Wirtschaften (Subventionen, Unterstützungen). Auch hier ist es Umpfenbach[9]) gewesen, der zuerst diesen Tatbestand erkannt und betont hat, wenn durch die bloße Verausgabung einer Geldsumme die schließliche Befriedigung eines Staatsbedürfnisses erzielt würde, so sei das Geld „alsdann nicht die indifferente Wertform, sondern das spezifische Gut selbst, welches den Finanzen zur Bedürfnisbefriedigung zu Gebote stehen mußte."

Die hier angedeutete Gruppe von Ausgaben hat aber mit der Unterscheidung von Geld- und Naturalausgaben kaum etwas zu tun, sondern muß in anderem Zusammenhang betrachtet werden (Siehe Kapitel „Personal-, Sach- und Geldausgaben"). Bei der Unterscheidung von Geld- und Naturalbedarf kommt es auf die wirtschaftliche Form an, in der wirtschaftliche Güter seitens der Finanzwirtschaft fortgegeben werden. Es soll durch sie darauf hingewiesen werden, daß noch gewisse naturalwirtschaftliche Elemente in der modernen Finanzwirtschaft zurückgeblieben sind. Die Geldweitergaben (Geldleistungen) im eben erwähnten Sinne jedoch sind Teile aller tatsächlich oder rechnungsmäßig in Geld geleisteten finanzwirtschaftlichen Ausgaben, durch die nicht Sachgüter und Dienstleistungen gekauft werden, sondern bei denen die Befriedigung von Staatsbedarf unmittelbar durch die Weitergabe des Geldes erreicht werden soll.

---

[9]) Umpfenbach: a. a. O., S. 51.

4. Freiwillige und zwangsläufige Ausgaben.

In den letzten Jahren hat in der Finanzpolitik der Begriff der „zwangsläufigen" Ausgaben eine große Rolle gespielt. Man hat erklärt: ein gewisser Teil der finanzwirtschaftlichen Ausgaben trägt den Charakter der Zwangsläufigkeit. Auf ihn könne nicht verzichtet werden, ohne daß der Staat sich gefährdet. Diese Argumentation ist in vielen Variationen in den politischen Kämpfen der letzten Jahre — bis 1930 hinein — verwendet worden. Der Umfang der „Zwangsläufigkeit" wurde bald enger, bald weiter gezogen, je nach dem politischen Gesichtspunkt der Argumentation. Auch deutsche Regierungen haben wiederholt von der „Zwangsläufigkeit" bestimmter Ausgabenteile gesprochen. Die Problematik, die sich dahinter auftut, hängt mit anderen Begriffen der Finanzwissenschaft innig zusammen, in erster Linie mit den Begriffspaaren der „notwendigen" und „nützlichen", „gebundenen" und ungebundenen" Ausgaben.

1. Am wenig brauchbarsten für eine finanzwissenschaftliche Einteilung ist das Begriffspaar „notwendig-nützlich". Um diese Behauptung zu erhärten, genügt es schon, auf die Ausführungen hinzuweisen, die Schück[1]) hierzu macht. Er sagt:

„Aber welche Ausgaben des Staates sind denn nun unbedingt notwendig, welche Aufgaben unbedingt zu erfüllen? Die Antwort ist nicht leicht. Wir betrachten heute z. B. die Erhaltung der Straßen als eine selbstverständliche Pflicht; aber vor 100 Jahren war es in Europa anders, und in nichteuropäischen Ländern steht man auch heute noch vielfach auf dem Standpunkt, der Unterhalt mindestens der Wege zweiter Ordnung sei Sache der Privaten, die sich ihrer bedienen. Die ‚unumgänglich notwendigen' Ausgaben eines Staates richten sich eben nach dem Kulturniveau und nach dem Zuschnitt der Lebensführung seiner Bürger. Sie basieren überdies auf gewissen wirtschaftlichen und politischen Anschauungen, und deshalb ist es berechtigt, daß das Maß dieser Ausgaben von der politischen Leitung bestimmt wird."

Das Postulat des Schlußsatzes ist nicht notwendig. Es ist so, daß das Maß der Ausgaben — nicht nur der „notwendigen" — von der politischen Leitung bestimmt wird, sofern man unter „politischer Leitung" im weitesten Sinne alle die gesellschaftlichen Kräfte versteht (Parteien, Interessenverbände usw.), die den Finanzbedarf mitbestimmen.

---

[1]) Schück: Kontrolle der Reichsfinanzen in „Die Bank", 23. Jahrgang, 1930, S. 248/49.

Diese Bestimmung ist politisch und geschichtlich, je nach der Machtverteilung der sozialen Klassen wechselnd. Man kann daher niemals von „notwendigen" Ausgaben schlechthin sprechen, man kann es nur relativ, d. h. vom Standpunkte einer bestimmten Staatsauffassung aus. Dem Liberalen ergibt sich ein ganz anderer — und engerer — Kreis von „notwendigen" Ausgaben, als dem Sozialisten. Ist schon der Begriff der „notwendigen" Ausgaben unbestimmt und politisch, so ist das noch mehr der Fall mit dem der „nützlichen" Ausgaben. Woran wird die „Nützlichkeit" gemessen? Darauf gibt es nur politische Antworten. Meint man aber statt nützlich „produktiv", meint man also statt der allgemeinen, verschwommenen Nützlichkeit eine rein wirtschaftliche Nützlichkeit (sofern eben der Produktivitätsbegriff als wirtschaftlicher Begriff anerkannt wird, was aber keineswegs überall der Fall ist), so ist das Problem nur verschoben und am politischen Charakter der ganzen Unterscheidung — wie eine Untersuchung des Produktivitätsbegriffes ergeben würde — dennoch nichts geändert.

2. Was die Bezeichnung „zwangsläufige und freiwillige" Ausgaben betrifft, so ist hier die Problematik prinzipiell dieselbe. Denn welche Ausgaben sind „zwangsläufig"? Kaizl[2]) hat die darauf einzig mögliche allgemeinste Antwort gegeben, indem er sagte, der staatliche Wirkungskreis sei veränderlich, beständig jedoch sein Grundminimum. Dieses „Grundminimum" besteht aus „zwangsläufigen" Ausgaben. Aber wie groß ist es? Aus welchen Ausgabengruppen besteht es „notwendigerweise"? Darauf gibt es nur politische Antworten. Schnettler[3]) meint: „Die Hauptgruppen der Zwangsausgaben sind die Fürsorge- und Wohlfahrtslasten, Ausgaben für das Schulwesen, Ausgaben für die allgemeine Verwaltung und der Tilgungsdienst der aufgenommenen Anleihen." Demgegenüber erinnerte der Präsident des Hansabundes, Reichstagsabgeordneter Fischer, Köln, am 14. Juni 1930 anläßlich einer Aussprache des wirtschaftspolitischen Gesamtausschusses des Hansabundes über die wirtschafts- und finanzpolitischen Pläne der Reichsregierung an die Vorschläge für ein Ausgabensenkungsprogramm des Bundes, in dem „nachgewiesen" wurde, daß es tatsächlich außer der äußeren Reparationslast und der Verzinsung und Tilgung der Reichsschuld keine eigentlichen zwangsläufigen Ausgaben im Etat gebe.

[2]) J. Kaizl: Finanzwissenschaft, Wien 1900, S. 1/3.
[3]) W. Schnettler: Die Hauptprobleme kommunaler Finanzpolitik seit der Neugestaltung des deutschen Reichs, Diss., Köln 1930, S. 25.

die nicht durch Gesetzesänderungen eingeschränkt werden könnten!

Hier stehen sich also ebenfalls zwei politische Auffassungen gegenüber, und eine finanzwissenschaftliche Festlegung erscheint zunächst unmöglich. Eine besondere Rolle spielen die Militär- und Rüstungsausgaben. Bei ihnen wird am stärksten die These vertreten, daß sie „zwangsläufig" wären. Man braucht sich daraufhin nur die Schrift von Douffet[4]) ansehen, die zahlreiche Belege dafür enthält. Als ein typisches Beispiel sei eine Äußerung von Wieser[5]) angeführt:

„In einer Zeit, in welcher die Groß-Staaten ihre Rüstungen aufs äußerste treiben und die nationale Leidenschaft erregt ist, darf kein Staat mit seinen militärischen Ausgaben allzusehr zurückbleiben. Der ärmere Staat wird das Maß seiner militärischen Vorbereitungen nicht bloß nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemessen, sondern er muß immer den allgemeinen Stand der Rüstungen mitberücksichtigen..."

Kein Staat „darf" auf Rüstungen verzichten, jeder „muß" immer den allgemeinen Rüstungsstand berücksichtigen? Eines kann man allerdings sagen: Solange Staaten bestehen, darf vermutet werden, daß in ihnen stets Ausgaben für innere und äußere Sicherheit und darüber hinaus für Verwaltung und Gesetzgebung gemacht werden. Dieses „Grundminimum" ist also im eigentlichen und tieferen Sinne „zwangsläufig" —, wenn anders es keinen Staat gäbe. Aber ist damit etwas über die Höhe dieser Ausgaben und über ihre Art im einzelnen gesagt? Dies ist stets veränderlich, stets politisch beeinflußbar.

3. Wenden wir uns der dritten, der rechtlichen, Unterscheidung in „gebundene und ungebundene" zu, wie sie Raab[6]) neuerdings gegeben hat, wie sie aber bis auf Rau[7]) zurückgeht. Mit dieser Unterscheidung sind immerhin konkreter faßbare Unterscheidungsmerkmale gegeben. Denn prinzipiell besteht die Möglichkeit, festzustellen, wieviel Prozent des Ausgabenetats rechtlich „gebundene" und wieviel „freiwillige" Ausgaben darstellt. Hier

[4]) Douffet: Die Stellung der deutschen Finanzwissenschaft zu grundsätzlichen Problemen der Heeresausgaben, Diss., Leipzig 1930.

[5]) v. Wieser: Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft im „Grundriß der Sozialökonomik" I. Abtl., Tübingen 1912, S. 424.

[6]) Raab: Grundriß der Staatswirtschaftslehre. Dresden 1931, Seite 41/42.

[7]) Rau: a. a. O., S. 53.

[8]) R. Goldscheid: Steuerverwendung und Interessenpolitik, 174. Bd., I. Teil der Schrift des Vereins für Sozialpolitik, München 1928, S. 12

ist besonders an die Ausgaben zu denken, die durch bestimmte Zwecksteuern ermöglicht werden. In der Einnahmenlehre ist ja die Diskussion über das Problem der Zwecksteuern und die Nebenzwecksetzung der Besteuerung eine sehr ausgedehnte, aber sie wirkt finanzwirtschaftlich auch auf die Ausgabenseite hinüber, erhält von hier aus erst ihren eigentlichen Anstoß. Denn Ursache von Zwecksteuern sind bestimmte Ausgaben, die man auf alle Fälle sicherstellen will. Goldscheid[8]) führt sie darauf zurück, „daß ein durchgegliedertes System der Steuerverwendung fehlt". Der Name „Zwecksteuern" kommt daher, daß eine Steuer mit ihren Erträgen in Beziehung gesetzt wird zur Verwendung dieser Erträge für einen bestimmten Ausgabenzweck. Hier ist also eine Bindung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt: der davon betroffene Ausgaben-Etatausschnitt stellt „gebundene" Ausgaben dar, und es gibt tatsächlich mehr zweckgebundene Ausgaben, als man gemeinhin annimmt. Man denke nur an die Hauszins- (Förderung der Bautätigkeit), die Kraftfahrzeug- (Förderung des Straßenbaus), die Rennwett- (Förderung der Pferdezucht), an die Bier- (Förderung des Brauereigewerbes, Bekämpfung der Trunksucht und Tuberkulose) und Weinsteuer (Bekämpfung von Rebschädlingen), denen allen zweckgebundene Ausgaben gegenüberstehen.[9])

Aber diese Unterscheidung, so klare Handhaben der Differenzierung sie für einen bestimmten Augenblick bietet, hat den großen Nachteil, daß sie eine rechtliche ist, der Staat aber ein politisches Wesen darstellt, demgegenüber rechtliche Faktoren nur eine minder bedeutsame Rolle spielen, der Recht setzt, ändert, in Fortfall bringt. Darum führt diese juristische Unterscheidung letztlich auch auf politische Faktoren zurück. Sie hat nämlich nicht nur Bedeutung für die Ausgaben der staatlichen Finanzwirtschaft; sie hat eine ebenso große, ja eine größere Bedeutung für die gemeindliche Finanzwirtschaft. In der kommunalen Finanzwirtschaft steht ja bekanntlich die Unterscheidung in Pflichtbedarf und fakultativen Bedarf obenan. Rechtlich sind die Pflichtausgaben Zwangsausgaben, „gebundene" Ausgaben der Gemeinden. Diese Gebundenheit der Ausgaben ist bei den Gemeinden und Ländern, was Deutschland anlangt, eine größere als beim Reiche. Sie sind heute, soziologisch

[9]) Es sei zugegeben, daß nur einige der genannten Steuern in der Finanzwissenschaft als echte „Zwecksteuern" bezeichnet werden. Sie gehören aber insofern alle systematisch zusammen, als auch bei den „unechten" Zwecksteuern Teile der Steuererträge für ganz bestimmte Verwendungen „gebunden" sind.

gesehen, die Schwächeren, werden also politisch zu bestimmten Ausgaben gezwungen. Daß sich dieser Zwang rechtlicher Formen bedient, ist unerheblich gegenüber der Tatsache der aufgrund politischer Kräfteverteilungen erfolgten Aufgabenverteilung. Solange diese Aufgabenverteilung politisch aufrecht erhalten werden kann, sind die untergeordneten staatlichen Verbände gezwungen, die daraus resultierenden Ausgaben zu bewirken — allerdings reicht dieser Zwang nur so weit, als er wirtschaftlich realisierbar ist. In diesem Rahmen steht es jedoch fest, daß es für die Finanzwirtschaft der unteren staatlichen Verbände zweifellos Zwangsausgaben gibt.

Wie steht es mit den „gebundenen" Ausgaben des Staates selbst? Hier scheint die Verbindung eine geringere zu sein als bei den Pflichtausgaben der Gemeinden. Eine Ausnahme scheinen die internationalen Bindungen zu machen, vor allem die Tributleistungen: aber auch dort ist eine Abänderung möglich, jedoch nur dann, wenn sich die wirtschaftliche und politische Lage ändert. Bleiben wir bei den innerstaatlichen Ausgaben, so ist die Bindung geringer, als man im ersten Augenblick annimmt. Die Finanzgeschichte der letzten Jahre hat das zur Genüge gelehrt. Selbst so „schwer zu beseitigende" gebundene Ausgaben, wie die Beamtenbesoldungen, auf die Raab als Beispiel für eine starke Gebundenheit abhebt, sind mit einem Federstrich aufgrund einer Notverordnung und aufgrund politisch betonter „wirtschaftlicher Notwendigkeit" in ihrer „Gebundenheit" empfindlich erschüttert und in ihrer Höhe beschränkt worden. Und auch die Gebundenheit der Zinszahlungen, die ein so liberaler Vertreter wie Fischer für „zwangsläufig" erklärt hat, ist empfindlich gelockert worden. Was in Deutschland geschehen ist, dazu ist prinzipiell die Möglichkeit in jeder Finanzwirtschaft gegeben. Theoretisch kann man sagen: der Staat vermag prinzipiell jede rechtliche und politische Bindung aufzulockern (allerdings nicht alle zugleich) und — in bestimmten Grenzen — zu beseitigen. Für ihn gibt es also keine „fixen" Ausgaben, bezw. das Problem der „fixen" Ausgaben, das in der Privatwirtschaft eine größere Rolle spielt, gibt es in der Staatswirtschaft viel relativer.

Dieser Standpunkt bedarf einer Interpretation. Alle Auflockerung von Bindungen ist einem Staate nur in bestimmten Grenzen möglich, und was ihre vollständige Beseitigung anlangt, so sind diese Grenzen noch enger gezogen. Was der Staat (bezw. die ihn gestaltenden gesellschaftlichen Kräfte), sofern er die politische Macht dazu hat,

von einem Tage zum andern kann, ist die Höhe der gebundenen Ausgaben zu verändern. Er kann auch einzelne dieser Ausgaben völlig einstellen. So wäre es z. B. ohne weiteres möglich, den Weiterbau eines Panzerkreuzers einzustellen, obwohl die erste bewilligte Baurate üblicherweise zum Bau des ganzen Schiffes „verpflichtet". Er kann sogar darüber hinaus sehr große und wichtige Teile „gebundener" Staatsausgaben einstellen, wie das Sowjetrußland z. B. bei seinen Staatsschulden gemacht hat. Der Umfang dieser Lockerungen und Beseitigungen von Bindungen ist also eine Frage der politischen und wirtschaftlichen Macht. Aber doch nicht ausschließlich: die plötzliche Änderung des bisherigen Ausgaben-Status bringt mehr oder minder heftige Erschütterungen im Wirtschafts- und Gesellschaftskörper mit sich, deren Folgen u. U. die Absicht, an Staatsausgaben zu sparen, zunichte machen und die Steuerkraft erheblich schwächen können. Ist das Ausmaß dieser Änderungen ein sehr großes, stellt es die bisherige Ordnung völlig auf den Kopf, so setzt der Staat vielleicht gar seine Existenz aufs Spiel. Von Zeiten der Revolution und der Krise abgesehen, wird deshalb ein Staat im allgemeinen versuchen, derartige Änderungen bezw. Beseitigungen von Bindungen allmählich vorzunehmen. Es muß sich vorwiegend den politisch-wirtschaftlich-sozialen Verhältnissen anpassen, kann sich nicht ohne Not völlig darüber hinwegsetzen. Insofern er mit einem Teil seiner Ausgaben diesen Verhältnissen Rechnung tragen muß, sind es Zwangsausgaben, Zwangsausgaben, die zwar in ihrer Höhe verändert, im Grade ihrer Bindung aufgelockert, die aber in toto gesehen, nicht beseitigt werden können. An diesem Punkte wird das Übereinstimmende aller bisher untersuchten Deduktionen deutlich. Ob man nun von „notwendigen", „zwangsläufigen", „Pflicht"- oder „gebundenen" Ausgaben spricht, immer steht die Überzeugung dahinter, daß der Staat „notwendig" und erhaltenswert ist, daß ihm also zum wenigsten soviel Ausgaben zugebilligt werden müssen, als notwendig sind, ihn zu erhalten, und daß eben dieses Maß der dazu „notwendigen" Ausgaben „zwangsläufig" ist!

Stellen wir nach alledem erneut die Frage, ob die Unterscheidung von „zwangsläufigen" und „freiwilligen" Ausgaben als finanzwissenschaftliche angesprochen werden kann. Das kann bedingt bejaht werden. Denn die Voraussetzung, auf der sie sich aufbaut, der Gedanke nämlich, daß der Staat notwendig ist und erhalten werden müsse, eben diese Voraussetzung ist politischer und weltanschaulicher Natur. Wer z. B. wie ein Anarchist die Notwendigkeit des Staates leugnet, vermag auch prinzipiell

keine notwendigen bezw. Zwangsausgaben eben dieses Staates anzuerkennen. Ist aber die Voraussetzung unwissenschaftlich, ist es dann nicht auch die Gliederung, die sich daran anschließt? Ist nicht insoweit die Unterscheidung „zwangsläufig-freiwillig" eine unwissenschaftliche? Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß heute die gesamte Finanzwissenschaft auf der eben besprochenen Notwendigkeit des Staates aufbaut, was äußerlich vielfach darin zum Ausdruck kommt, daß man ihm im Unterschied zur Privatwirtschaft „ewige Dauer" zumißt. Ganz gleich, wie man zu dieser These steht: anerkennt man sie einmal, so kann man nunmehr finanzwissenschaftlich untersuchen, welche Folgen das für die Finanzwirtschaft eines Staates nach sich zieht. Eine dieser Folgen besteht darin, daß es für sie zwangsläufige und „freiwillige" Ausgaben gibt, und daß es Aufgabe der Finanzwissenschaft ist, sie in den Bereich ihrer Untersuchungen zu ziehen.

Läßt sich aber über sie finanzwissenschaftlich wesentlich mehr sagen, als es hier geschehen ist? Das scheint uns kaum möglich zu sein, — denn alle inhaltliche Bestimmung und alle äußere Umgrenzung der „Zwangsläufigkeit" führt hinüber ins Finanzpolitische und rein Politische. Das mag bestritten werden. Man mag argumentieren: die Notwendigkeit der Existenz des Staates anerkannt, sind Zwangsausgaben zum wenigsten alle Ausgaben, die zur Erhaltung seiner Existenz notwendig sind. Erfahrungsgemäß sind das die Ausgaben für den „Rechts- und Machtzweck". Aber ist damit etwa eine tiefere inhaltliche Bestimmung erfolgt? Hat man damit etwa die Höhe der „Zwangsausgaben" umgrenzt? Setzen nicht vielmehr die politischen Kämpfe gerade da ein, wo es darum geht zu sagen, ob auch wirklich alle Ausgaben, die sich aus dem Rechts- und Machtzweck deduzieren lassen, „notwendig" sind? Ist es nicht reine Politik, wenn man darüber entscheiden will, welches Maß dieser Ausgaben zur Erhaltung der Staatsexistenz gebraucht wird? Und sind nicht auch ein Teil der aus dem Kultur- und Wohlfahrtszweck resultierenden (um in Wagnerschen Katagorien zu sprechen) Ausgaben „zwangsläufig", weil ihr plötzlicher Wegfall die Existenz der Wirtschaft und damit auch des Staates gefährden würde? Man kann also finanzwissenschaftlich nur sagen, daß es Zwangsausgaben gibt (wie es auch Zwangsausgaben der nichtstaatlichen Wirtschaften gibt) und daß diese Ausgaben notwendig sind, nicht nur zur Erhaltung des Staates, sondern auch der Wirtschaft, die sich auf das Vorhandensein des Staates eingespielt hat und ohne diesen nicht denkbar ist. Die (politische) Problematik beginnt erst dort, wo es

darum geht, Umfang und Höhe dieser Zwangsausgaben, die sich geschichtlich ändern, und die „richtigen" Relationen zwischen Staats- und Privatwirtschaft festzustellen. Fassen wir das bisher Gesagte zusammen:

Man kann eine Stufenfolge abnehmender Zwangsläufigkeit unterscheiden:

1. Eine finanzwirtschaftliche Zwangsläufigkeit der Ausgaben. Durch sie wird in formaler Allgemeinheit das Maß der Ausgaben bestimmt, die notwendig sind, um den Staat als solchen zu erhalten.
2. Eine politisch-traditionelle Zwangsläufigkeit. Hier ist der Begriff des „Notwendigen" bzw. „Zwangsläufigen" relativiert. „Zwangsläufig" sind hier die durch Tradition bzw. politische Umstände bedingten Ausgaben. Ihr Maß ist annäherungsweise feststellbar
3. Eine rechtliche Zwangsläufigkeit. Durch sie werden in konkreter Bestimmtheit die durch Gesetz bzw. Vertrag „gebundenen" Ausgaben umschrieben.

Gibt es demgegenüber eben dieselben drei Stufen der „freiwilligen" Ausgaben? Das kann nur politisch bejaht werden. Rein begrifflich kann man wohl den „Zwangsausgaben" die „freiwilligen" gegenüberstellen. Rein theoretisch kann man wohl sagen: Alle Ausgaben, die über das Maß der „notwendigen" hinausgehen, seien freiwillige. Finanzwirtschaftlich gibt es aber tatsächlich nur „notwendige" Ausgaben! Denn die Ausgaben, die vom jeweiligen Finanzwirtschafter anerkannt sind in der Größe und Struktur des Finanzbedarfs, sind notwendige, sind vom Standpunkt eben der Finanzwirtschaft, die den Bedarf decken soll, Zwangsausgaben. Der Begriff der „freiwilligen" Ausgabe entsteht ausschließlich politisch. Denn nur politisch kann man sagen, daß vom konkreten Finanzbedarf ein bestimmter Teil nicht notwendig, also „freiwillig" wäre (wobei zu bemerken ist, daß es sich auch dann nur um eine Pseudofreiwilligkeit handelt, denn wirklich freiwillig wird kaum eine Ausgabe übernommen, sondern stets unter dem Zwang wirtschaftlich-politisch-sozialer Verhältnisse und unter dem Machteinfluß gesellschaftlicher Gruppen).

5. Mittelbare und unmittelbare Staatsausgaben.

Schaut man sich die finanzwirtschaftlichen Ausgaben daraufhin an, wohin sie fließen, so ergeben sich zwei große Gruppen mit unterschiedlicher finanzwirtschaftlicher und staatlicher Bedeutung. Die eine Gruppe von Ausgaben

dient dazu, Staatsbedarfe zu befriedigen. Ihre Verwendung ist der eigentliche Zweck der Finanzwirtschaft. Die andere Gruppe von Ausgaben dient der Erhaltung der Finanzwirtschaft selbst sowie zur Bezahlung der Kosten, die bei der Beschaffung von Finanzmitteln für diese entstehen. In der Finanzwissenschaft hat man diesen Unterschied bald erkannt und sich seit langem um die Herausarbeitung der wirtschaftlichen und staatlichen Besonderheiten beider Gruppen bemüht. Wir verweisen vor allem auf Wagner[1]), Vocke[2]), Földes[3]), Röpke[4]), Terhalle[5]) und Englis[6]).

Um den hier gemeinten Unterschied systematisch herausstellen zu können, ist es hier, wie schon bei früheren Kapiteln, notwendig, auf den Staatsbedarf zurückzugreifen. Wie wir gesehen haben[7]), wird die Befriedigung von Staatsbedarf durch die Verausgabung von Finanzmitteln ermöglicht. Damit Finanzmittel zur Verwendung kommen können, müssen sie vorher beschafft werden. Die Kosten dieser Beschaffung von Finanzmitteln dienen also nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar der Befriedigung von Staatsbedarf. Danach bezeichnen wir alle Kosten der finanzwirtschaftlichen Einnahmen als mittelbare Staatsausgaben.

Als allgemeinsten Begriff zur Bezeichnung all dieser Kosten finden wir den Begriff der Einnahmekosten. Er umfaßt die Kosten sämtlicher finanzwirtschaftlicher Einnahmen, gleichgültig, ob es sich dabei um staatswirtschaftlich erhobene oder privatwirtschaftlich erzielte Einnahmen handelt.

Die staatswirtschaftlichen Finnahmekosten untergliedern wir in Erhebungskosten und Erzielungskosten. Unter Erhebungskosten verstehen wir die Kosten der zwangsmäßigen Erhebung von Steuern[8]) und Gebühren.

---

[1]) Wagner: a. a. O., S. 337 und 391ff.
[2]) Vocke: a. a. O., S. 410.
[3]) Földes: a. a. O., S. 105/06.
[4]) Röpke: a. a. O., S. 47/49.
[5]) Terhalle: Finanzwissenschaft, Jena 1930, S. 45.
[6]) Englis: a. a. O., S. 330/31.
[7]) Siehe Kapitel „Finanzbedarf und finanzwirtschaftl. Ausgaben."
[8]) Auch die Kosten der Steuergesetzgebung rechnen hierzu; denn Zweck des Staates ist es nicht, Steuergesetze zu erlassen, sondern Steuergesetze werden erlassen, um die Staatszwecke auf dem Weg über die durch sie erzielten Einnahmen (mittelbar) erfüllen zu helfen. Nur soweit „Nebenzwecke" gesetzt sind, rechnen deren „Kosten" zu den unmittelbaren Staatsausgaben. Wie die Steuererhebung zu Kosten führt, die tatsächlich oder rechenmäßig den Einnahmebetrag schmälern, so ist das auch bei der Erhebung von Gebühren (z. B. bei Gerichtsgebühren, oder den Schulgebühren) der Fall.

Unter Erzielungskosten wollen wir verstanden wissen die Kosten für die Erzielung von Verwaltungseinnahmen (bei der Bewirtschaftung eines Verwaltungsvermögens, z B. Mietseinnahmen), für die Gewinnerzielung aus der Münzprägung, aber auch die Kosten der Finnahmeerzielung aus der Kreditaufnahme (Anleihen, schwebende Schulden).

Hinzu kommen die Bereitstellungs- und Verwaltungskosten der Finanzverwaltung bis zu dem Augenblick, wo von anderen Verwaltungen über die eingegangenen Einnahmen disponiert wird oder werden kann.

Neben den staatswirtschaftlichen sind die privatwirtschaftlichen Einnahmekosten zu beachten, die am kürzesten und zutreffendsten als „Betriebskosten" bezeichnet werden können. Sie dienen zum Erwerb von Einnahmen.

Alle Einnahmekosten sind mittelbare Staatsausgaben, die übrigen unmittelbare. Unmittelbare Staatsausgaben sind alle, die direkt der Befriedigung eines Staatsbedarfs dienen, mittelbare sind solche, die zur Beschaffung, Bereitstellung und teilweise auch zur Verwaltung von Einnahmen bestimmt sind. Nicht alle Einnahmekosten erscheinen im Etat (so die Betriebsausgaben) und nicht alle Finanzverwaltungskosten sind Einnahmekosten.

Die Bedeutung der getroffenen Unterscheidung ist eine ausgesprochen wirtschaftliche. Allein die unmittelbaren Staatsausgaben decken Staatsbedarfe, die mittelbaren schaffen nur die Finanzmittel zu deren Befriedigung herbei. Man kann fast sagen: je höher die Einnahmekosten sind, um so beschränkter ist die Möglichkeit der Bedarfsbefriedigung; je geringer die Einnahmekosten sind, um so größer kann die Bedarfsbefriedigung ausfallen, ein bestimmtes Einnahmesystem vorausgesetzt. Röpke[9]) betont, die Unterscheidung sei aus dem Grunde wichtig, „weil die Betriebsausgaben als bloße Unkosten der Staatstätigkeit, eine tote Last darstellen". Auch F. K. Mann[10]) nennt die Kosten der Finanzverwaltung „tote Kosten". Mag man dazu stehen wie man will (die Bezeichnung als „tote Kosten" scheint mir nicht glücklich, weil diese Ausgaben eine wichtige Funktion zu erfüllen haben), auf alle Fälle ist die daraus zu ziehende wirtschaftliche Folgerung eine sehr wichtige. Alle Finanzschriftsteller fordern mit Recht, „daß der aus den Einnahmen zu gewinnende Ertrag mit den ohne Beeinträchtigung desselben tunlichst geringen Kosten erzielt werde"[11]), d. h.

[9]) Röpke: a. a. O., S. 47/49.
[10]) Mann: Deutsche Finanzwirtschaft, Jena 1928, S. 103ff.
[11]) Vocke: a. a. O., S. 410.

daß mit möglichst geringen Einnahmekosten ein möglichst hohes Maß an Einnahmen zur Bestreitung unmittelbarer Staatsausgaben zur Verfügung gestellt wird. Wie man aus dieser Formulierung sieht, geht sie auf die vierte Steuerregel von A. Smith zurück, die nicht nur für die Steuerverwaltung, sondern für die gesamte Einnahmegewinnung gilt. [12])

Nun gibt es allerdings, wie Wagner [13]) hervorhebt, „kein absolut richtiges, sondern nur ein örtlich und historisch relativ zweckmäßiges Einnahmesystem". Die Höhe der Einnahmekosten hängt am allgemeinsten ab von der Höhe und Struktur des erforderlichen Finanzbedarfs, weiterhin „teils von der Art der Einnahmen, insbesondere der privatwirtschaftlichen einerseits und der Gebühren u. Steuern andererseits und wieder der einzelnen Kategorien jeder dieser Einnahmearten teils von allgemeinen Verhältnissen der Zeit und des Landes" [14]), von der Struktur des Verwaltungssystems, von Steuermoral und Steuerwiderständen usw. „Daraus folgt für die Finanzwirtschaft, daß zwar bei der Wahl der Einnahmearten auch dieses Moment, die Höhe der natürlichen, einer Einnahme anklebenden und durch die Zeit- und Landesverhältnisse bedingten Kosten, tunlich mit berücksichtigt werden muß; daß aber, weil die Wahl der Einnahmearten doch wesentlich von anderen Umständen mit abhängt, Einnahmen (auch Steuern) mit höheren Erhebungskosten oft unvermeidlich sind." [15])

Gerade weil es kein absolut richtiges Einnahmesystem gibt, ist es doppelt notwendig, die Kosten des bisherigen, historischen genau zu erfassen und mit entsprechenden Kosten anderer Finanzwirtschaften zu vergleichen. Die Finanzwirtschaft hat nur die Möglichkeit, durch Vergleich und Kontrolle ihre Ausgabenwirtschaft wirtschaftlich zu gestalten. Will sie das bei den Einnahmekosten tun, so genügt allerdings die Einteilung in Erhebungs-, Erzielungs- und Erwerbs- (Betriebs-) kosten nicht. Vielmehr ist die Unterteilung jeder dieser drei Gruppen notwendig, um die Kostenstruktur genau zu erkennen. Bei der Unterteilung der Erhebungskosten ist es z. B. möglich, für das „Gesetz sinkender Steuererträge" genauere zahlenmäßige Unterlagen zu finden, d. h. für die Beobachtung, daß die Steuererträge nicht im selben Maße steigen, in dem die Steuern erhöht worden sind — wenn ein bestimmter wirtschaftlicher Punkt überschritten ist —, weil die Erhebungskosten zu große werden.

[12]) Siehe F. K. Mann: a. a. O., S. 104.
[13]) Wagner: a. a. O., S. 392.
[14]) Wagner: S. 392.
[15]) Wagner: S. 392.

Ebenso ist es vielleicht möglich, für die einzelnen Steuerarten festzustellen, wann sie zu progressiven bezw. degressiven Kosten führen. Statistisch ist das Problem allerdings sehr schwer zu lösen, „weil in der Regel manche Posten der Erhebungskosten, z. B. für Kontrolleinrichtungen, mehreren Steuern gemeinsam sind ....“ [16]) Und weil ferner eine Reihe „versteckter“ Ausgaben vorhanden sind (Lohnsteuererhebung durch die Privatwirtschaft und Personenstandsaufnahme für die Finanzämter durch Kommunen) und endlich — worauf auch F. K. Mann [17]) hinweist — die Finanzverwaltung auch mit anderen Aufgaben belastet ist, die schwer abtrennbar sind. Wenn aber auch Schwierigkeiten vorhanden sind, so ist es doch notwendig, wenigstens zu Annäherungswerten zu kommen, weil nur die Erkenntnis der Kostenstruktur es ermöglicht, Einsparungsmöglichkeiten ausfindig zu machen — sofern ökonomische Überlegungen allein zu bestimmen hätten, was allerdings in der Finanzwirtschaft nur z. T. der Fall ist.

Will man die prozentualen Kosten errechnen, die die mittelbaren Staatsausgaben an einem Etat bezw. an den unmittelbaren Staatsausgaben haben, so darf man nicht vergessen, die Zahlen herauszunehmen, die nur innerhalb der Finanzwirtschaft Bedeutung haben, die also lediglich der Verrechnung und der Kontrolle dienen. Es müssen nicht Brutto-, sondern Nettoetats zugrundegelegt werden. Wie weit man hier aber gehen kann, ob insbesondere die Überweisungen des Reiches an die Länder nur durchlaufende Posten darstellen oder echte Staatszweckausgaben — wie wir meinen — soll hier nicht mehr im einzelnen behandelt werden.

6. Privatwirtschaftliche und staatswirtschaftliche Ausgaben.

Bereits bei der Unterscheidung in „mittelbare“ und „unmittelbare“ Ausgaben, die am Staatszweck orientiert war, sind wir auf den Unterschied von „privatwirtschaftlichen und staatswirtschaftlichen“ Ausgaben gestoßen. Er deckt sich nicht mit den ersteren. Gewisse Überschneidungen kommen vor.

Diese Überschneidungen bestehen darin, daß wir die privatwirtschaftlichen Ausgaben zu den „mittelbaren“ Ausgaben rechnen, weil sie dem Erwerb von Einnahmen dienen. Schwieriger scheint die Entscheidung da, wo es sich um „privatwirtschaftliche“ Ausgaben von Erwerbsbetrieben

[16]) Wagner: a. a. O., S. 398.
[17]) Mann: a. a. O., S. 106ff.

handelt, die keine Überschuß-, sondern Zuschußbetriebe sind. Es scheint mir aber im Interesse einer rationellen Wirtschaftsführung angebracht (geht man einmal nicht vom Staatszweck, sondern nur vom Standpunkt der Wirtschaftsführung aus), alle Ausgaben dieser Art zusammenzufassen, also nicht nur die „rentablen", sondern auch die „unrentablen" „privatwirtschaftlichen" Ausgaben. Kriterium dieser Zusammenfassung ist uns, wie gesagt, die Art der Wirtschaftsführung. Anhand dieses Kriteriums nennen wir alle Ausgaben, die dazu dienen, markt- und preisfähige Erzeugnisse bezw. Dienstleistungen zu erstellen, privatwirtschaftliche Ausgaben. Es sind alle die Ausgaben, die sich nur durch den Eigentümer, nur juristisch, nicht wirtschaftlich von den privaten Ausgaben unterscheiden. Danach zählen auch die Ausgaben für Erwerbsbetriebe hierher, die keine Überschüsse erzielen, sondern mit Verlust arbeiten. Nur der Teil der Ausgaben, der bestimmt ist, diese Verluste zu decken — und der als Subvention gegeben wird — muß als staatswirtschaftliche Ausgaben ausgeschieden werden. Nicht zu den privatwirtschaftlichen Ausgaben zählen die Aufwendungen für Anstalten (Krankenhäuser, Schulen); hier ist keine Erwerbsidee vorhanden, die — im Verein mit Ertragsrechnung und Erstellung marktfähiger Leistungen — das Kriterium der privatwirtschaftlichen Ausgaben ausmacht.

Noch ein Wort zu den Überschneidungen mit der Gliederung in „mittelbare und unmittelbare" Ausgaben. Nicht alle staatswirtschaftlichen Ausgaben sind vom Standpunkte der Staatszweckerfüllung unmittelbare Ausgaben: ein Teil der mittelbaren Ausgaben zählt zu den staatswirtschaftlichen: die Finanzverwaltungskosten sind hier in erster Linie zu nennen! Schwieriger ist, ob zu den staatswirtschaftlichen Ausgaben auch die Ausgaben für „Investitionen" rechnen. Die Ausgaben für Kanäle, Wasserstraßen, überhaupt für sonstige Verkehrswege aller Art, für Meliorationen z. B. sind fast ausnahmslos nicht „rentabel". Ist aber nicht gerade das Kennzeichen einer echten Investition, daß sie sich verzinsen, d. h. Erträge bringen soll, bezw. daß sie in der Absicht auf Ertragserzielung getätigt wird? Bei den genannten Ausgaben spielt dieser Rentabilitätsgedanke kaum eine Rolle. Vielmehr wird hier von der allgemeinen Vorstellung der „Produktivität" ausgegangen. Wir rechnen also nur die echt privatwirtschaftlichen, nicht die staatswirtschaftlichen Investitionen zu den privatwirtschaftlichen Ausgaben.[1])

[1]) Siehe zu dieser Begriffsunterscheidung Kapitel: „Sachausgaben".

Unsere Einteilung in „privatwirtschaftliche" und „staatswirtschaftliche" Ausgaben überdeckt sich also nicht nur mit der in „mittelbare und unmittelbare", sondern auch mit den Gliederungen in „werbende" und „nichtwerbende", „rentable" und „unrentable" und „Betriebs- und Verwaltungsausgaben" (Englis). Wenn man diese Begriffe im Sinne ihrer wirtschaftlichen Bedeutung anwendet, dann stimmen überein die Termini „privatwirtschaftliche", „werbende", „rentable" bezw. Betriebs-, sowie anderseits „staatswirtschaftliche", „nichtwerbende" und „unrentable" bezw. Verwaltungsausgaben. Bemerkt sei allerdings, daß wir hier den privatwirtschaftlichen Rentabilitätsbegriff zugrundelegen. Auch den Begriff „werbend" legen wir rein privatwirtschaftlich aus in dem Sinne, daß damit eine Ausgabe gemeint ist, deren wirtschaftliche Verwendung ihre Verzinsung und Tilgung gestattet. In der Finanzpolitik werden allerdings auch Ausgaben, z. B für Kanalbauten, als „werbend" bezeichnet, obwohl sie sich nicht „rentieren". Das lehnen wir ab.

Die Bedeutung unserer Unterscheidung ist eine andere, als die in „mittelbare und unmittelbare" Ausgaben. Englis[2]) hat sie bereits hervorgehoben: sie würde zu einem „Kriterium der Ökonomie der öffentlichen Wirtschaft". Nun ist das allerdings nicht ganz zutreffend. Das ökonomische Prinzip selbst gilt für alle Teile der Finanzwirtschaft und für jede Art von Verausgabungen. Nur die Möglichkeiten, seine Durchführung zu erreichen und zu kontrollieren sind verschieden — weil die Art der Wirtschaftsführung verschieden ist. Darum unterscheiden wir im Hinblick auf diese Wirtschaftsführung zwischen „privat- und staatswirtschaftlichen" Ausgaben und finden nunmehr als weiteres Kriterium, daß bei den privatwirtschaftlichen die Zurückführung aller Tätigkeiten auf rein ökonomische Kategorien quantitativer Art möglich ist, weil dort Kapitalrechnung und deshalb eine exaktere Kontrolle der Erreichung des ökonomischen Prinzips vorhanden ist, als es bei den staatswirtschaftlichen Ausgaben sein kann, wo Kapital- und Ertragsrechnung fehlen, die Zurückführung der Staatstätigkeit auf rein ökonomische Kategorien nur teilweise möglich ist und die Kontrolle deshalb im wesentlichen nur politische und staatsrechtliche Kontrolle ist. Deshalb ist die saubere Scheidung dieser beiden Ausgabesorten notwendig.

---

[2]) Englis: a. a. O., S. 328 und 330/31.

VI. Zur Lehre von den ökonomischen Wirkungen der finanzwirtschaftlichen Ausgaben.

1. Die Problemabgrenzung.

Wir haben festgestellt, daß die finanzwirtschaftlichen Ausgaben die Erstellung von Staatsleistungen ermöglichen. Die Ausgaben sind etwas Quantitatives, die Leistungen etwas Qualitatives. Beide haben ökonomische Wirkungen. Für die Zwecke dieser Untersuchung scheiden wir jedoch die Analyse der Leistungsseite aus und begrenzen uns auf die Darstellung der Ausgaben selbst.

Finanzwirtschaftliche Ausgaben haben aber nicht nur ökonomische, sondern auch politisch-soziologische Wirkungen, die ökonomische Konsequenzen nach sich ziehen und die spezifisch wirtschaftlichen Wirkungen beeinflussen können. Auch auf die ausführlichere Darlegung dieser Wirkungen müssen wir verzichten. Da jedoch die Untersuchung der ökonomischen Wirkungen mit der Analyse der politisch-soziologischen eng zusammenhägt, werden wir wiederholt beide Fragestellungen miteinander verbinden müssen.

Fraglich bleibt nach diesen Grenzziehungen noch, ob die Theorie der Ausgabewirkungen auch die „versteckten" Verausgabungen zu untersuchen hat. Sofern es sich um den versteckten Finanzbedarf handelt, bejahen wir die Frage.[1]) Die Wirkungsuntersuchung des versteckten Staatsbedarfs jedoch (hier handelt es sich um Verausgabungen von nichtstaatlichen Haushalten) fällt u. E. nicht mehr der Finanzwissenschaft, sondern der Volkswirtschaftslehre zu. Auch das „Lastenproblem" und das Problem der „Produktivität" der Staatsausgaben scheiden wir hier aus. Beide können erst am Ende der Untersuchung aller Einzelwirkungen finanzwirtschaftlicher Ausgaben und Leistungen behandelt werden. Beide erfordern außerdem eine Analyse nicht nur der Ausgabenwirtschaft, sondern des gesamten finanzwirtschaftlichen Prozesses. Damit sind die Grenzen

[1]) Dieser Problemkomplex hat bereits im Kapitel vom „versteckten Bedarf" seine Darstellung gefunden.

einer ökonomischen Theorie der Ausgabenwirkungen abgesteckt: die hier vorgetragene Ausgabenlehre untersucht nur die ökonomischen Wirkungen der „offenen" und „versteckten" finanzwirtschaftlichen Verausgabungen. Bemerken wollen wir jedoch, daß es uns im Folgenden nicht auf die erschöpfende Behandlung des Themas, sondern auf eine Herausarbeitung der Begriffe und entscheidenden Fragestellungen ankommt.

Um im Rahmen dieser Grenzziehungen die Wirkungen der finanzwirtschaftlichen Ausgaben zu untersuchen, kann man zwei Wege einschlagen. Man kann erstens von bestimmten wirtschaftlichen Daten ausgehen und etwa fragen: wie wirken finanzwirtschaftliche Ausgaben auf die Kapitalbildung, das Einkommen, die Produktion usw. Dann steht diesen Daten zunächst die ungeschiedene Menge aller Ausgaben gegenüber und muß unterteilt werden, da verschiedene Ausgaben verschieden auf die Kapitalbildung usw. wirken. Man kann aber auch zweitens von den Ausgabearten ausgehen, wie wir sie im Abschnitt „Ausgabensystematik" gefunden haben. Dann steht diesen einzelnen Ausgabegruppen zunächst die ungeschiedene Wirtschaftsgesamtheit gegenüber, die systematisch auf die Wirkungen eben dieser einzelnen Ausgaben untersucht werden muß. Den ersten Weg haben Röpke[2]) und Dalton[3]), den zweiten Colm[4]) und Pfleiderer[5]) ihren Untersuchungen zugrundegelegt.

Auch Sultan gibt prinzipiell den zweiten Weg für die Problemlösung an. Er postuliert ein Wirtschaftsdatum als das Entscheidende, an dem er alle wirtschaftlichen Wirkungen (allerdings der Einnahmen) untersuchen will. „Der Orientierungspunkt der Theorie der Steuerwirkungen ist also die Hemmung oder Förderung der Kapitalbildung."[6]) Denn die Kapitalbildung ist für die Struktur der kapitalistischen Marktwirtschaft und ihre dynamischen Entwicklungstendenzen funktionsnotwendig."[7]) Die Kapitalbildung sei Orientierungspunkt für die Untersuchung der Steuerwirkungen, ist er es auch für die Untersuchung der Ausgabewirkungen? Wenn Sultan auch betont, er sei nur Orientierungspunkt und es

---

[2]) Röpke: Finanzwissenschaft, Berlin 1929.
[3]) Dalton: Einführung in die Fin.-Wiss., Berlin 1926.
[4]) Colm: „Theorie".
[5]) Pfleiderer: Die Staatswirtschaft u. das Sozialprodukt, Jena 1931
[6]) H. Sultan: a. a. O., S. 118.
[7]) H. Sultan: a. a. O., S. 118/19 und „Prognose der Steuerwirkungen" S. 8.

hänge von den Umständen ab, ob die Steuern die Kapitalbildung hemmen oder fördern, so hat ihm doch Mildschuh[8]) schon entgegengehalten, daß diese Orientierung der Frage nach den Steuerwirkungen allein an der Kapitalbildung einseitig sei, da hierbei nur eine von den möglichen Wirkungen ins Auge gefaßt würde. So zentral und wichtig es sein mag, vor allem die Wirkungen auf die Kapitalbildung zu untersuchen, so wenig darf doch eine umfassende Theorie vergessen ebenfalls zu analysieren, wie die Steuern auf das Einkommen, die Produktion usw. sowie auf die Konjunktur wirken. Was hier von der Steuer gesagt wurde, gilt ebenso von den Ausgaben.

Wir selbst werden den zweiten Weg einschlagen, da es uns hier vorwiegend auf die Herausarbeitung der Ausgabenbegriffe ankommt, die dabei erfolgen kann. Jede Ausgabengruppe hat ihre besondere wirtschaftliche Bedeutung. Teilweise ist ihre Analyse schon im Vorabschnitt erfolgt. Die Zweckgliederung der Ausgaben und die Unterscheidung in freiwillige und zwangsläufige Ausgaben sind mehr politischer Natur. Die Untersuchung ihrer Wirkungen kann daher fruchtbar nur im Rahmen einer finanzgeschichtlichen Darstellung erfolgen. Auch die Gruppen der mittelbaren und unmittelbaren, sowie der privatwirtschaftlichen und staatswirtschaftlichen Ausgaben können nur unter Heranziehung finanzgeschichtlicher Daten auf ihre Wirkungen hin analysiert werden. Die Wirkungsuntersuchung der ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben wiederum gehört in die hier ausgeschiedene Deckungslehre. So bleiben für die Theorie der Ausgabewirkungen die Gruppen der Personal-, Sach- und „reinen" Geldausgaben übrig. Ehe wir sie jedoch untersuchen, wollen wir einen kurzen Abriß über die nachkriegszeitliche dogmenhistorische Entwicklung unseres Problems geben.

2. Die historische Entwicklung der Problemstellung.

In der Finanzwissenschaft überwiegt bis in die letzten Jahre hinein die finanzgeschichtliche und -politische Darstellung der Ausgabewirkungen. Die finanztheoretische Untersuchung kam demgegenüber ins Hintertreffen und wurde vielfach mit politischen und historischen Fragestellungen vermengt. Das ist besonders der Fall gewesen

[8]) Mildschuh: Zeitschrift für die ges. Staatsw., 92. Band 1932, Seite 554/55.

mit der Untersuchung des „Produktivitäts"- und „Lastenproblems". Die folgende Skizze beschränkt sich daher auf die Autoren, die einer wirklich finanztheoretischen Fragestellung nachgegangen sind.

Von den Autoren, die erste Ansätze für finanztheoretische Fragestellungen gegeben haben, nennen wir Goldscheid und Gerloff. Goldscheid[1]) hat zwar vorwiegend soziologisch argumentiert. Aber indem er die Wirkungen der Staatsverschuldung (d. h. für die Ausgabenlehre die Wirkungen der Zins- und Amortisationszahlungen) aufzuzeigen sucht, gibt er doch der Finanztheorie wichtigste Ansatzpunkte. Bei ihm wird vor allem gefragt: Welche Schichten zahlen die Steuern, an welche Schichten fließen die Staatsausgaben zurück, welche Wirkungen hat das? Goldscheid glaubt, daß heute die Tendenz bestehe, „daß die Steuererträge, um beträchtliche Profite vermehrt, an diejenigen zurückfließen, die man als die Reichsten angeblich in erster Linie und am stärksten treffen will."[2]) Ähnlich erklärt er später, daß die Staatsleistungen „zugleich eine Verteilung des Nationaleinkommens nach sich zogen, die im umgekehrten Verhältnis zur Verteilung des Steuerdrucks stand und damit die Volksgesundheit und die Lebenskraft der Bevölkerung aufs schwerste schädigten."[3]) Kuczynski[4]) hat diese Thesen in seiner Schrift zu beweisen versucht. Es ist hier nicht der Ort, sich damit auseinanderzusetzen. Die Frage dessen, wohin die Gelder zurückfließen, die der Staat durch seine Finanzwirtschaft aus der Gesellschaft herausholt, ist die Frage nach der Einkommsumschichtung, die durch diesen Prozeß vollzogen wird. Sie kann historisch und soziologisch beantwortet werden. Sie kann aber auch ökonomisch untersucht werden.[5]) Immer aber bedarf es ausgedehnterer Untersuchungen, die letztlich in das entscheidende Problem „Ausgaben und Wirtschaftssystem" münden, das wir im Rahmen unserer Abhandlung nicht besprechen können. Bei Goldscheid wird zwar das Bestehen der obigen Tendenzen behauptet, die man etwa so formulieren kann: Staatsausgaben haben die ökonomische Wirkung, das Einkommen, die Kapitalbildung und die Wirtschaftsmacht der großen Ver-

[1]) Goldscheid: Steuerverwdg. u. Interessenpolitik, München 1928.
[2]) Goldscheid: Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft im Handbuch des Fin.-Wiss., I. Bd., S. 163.
[3]) Goldscheid: a. a. O., S. 168.
[4]) Kuczynski: Der Staatshaushalt, Berlin 1927.
[5]) Insbesondere muß für diese Untersuchung beachtet werden, daß die Höhe der Beteiligung der breiten Masse an der Steueraufbringung nicht automatisch steigt und fällt mit dem Wandel der Höhe der Staatsausgaben. Nur ein Teil der Arbeiter zahlt z. B. direkte Steuern.

mögen in Industrie und Handel zu vermehren. Aber ein schlüssiger ökonomischer Beweis dafür fehlt bei ihm. So bleibt es bei einer interessanten, finanzpolitisch wertvollen Anregung, deren Problemgehalt aber erst noch erschöpft werden muß. Was von dem eben besprochenen Gedankengang gilt, trifft auch für viele andere, mit der Ausgabentheorie zusammenhängende Probleme zu, die Goldscheid behandelt. Seine Schriften sind reich an Problemansätzen, aber ärmer an beweisenden Analysen.

Auch bei Gerloff sind mancherlei Anregungen für eine Lehre von den Ausgabenwirkungen zu finden. Gerloff spricht zwar ausschließlich von den Steuern: aber bezeichnend für seine Grundhaltung — die eine Behandlung der finanzwirtschaftlichen Ausgaben aus der Finanzwissenschaft ausschließen will — ist es, daß eine Reihe der von ihm behandelten Fragen ebenfalls für die Ausgaben gelten — weil sie Fragen des Finanzbedarfs sind.

So heißt es bei ihm: „Es gibt keine Steuer, die nicht die bestehenden Einkommens- und Vermögensverhältnisse antastet, verändert und verschiebt, die nicht das Kapital in seiner Entstehung und Verwertung, die Arbeit in ihrer Betätigung und ihrem Ertrage berührt, die nicht die Produktion und Konsumtion an einem Punkte trifft, und die nicht mit alledem in ein Netz von tausendfältigen sozialen Beziehungen und Interessen eingreift. Die soziale Gruppierung, Schichtung und schließlich die soziale Klassenbildung selbst wird von der Steuer oft beeinflußt, wenn nicht gar unter ihrem mächtigen Druck starke Veränderungen der sozialen Lagerung und des sozialen Zusammenlebens erfolgen." [6])

Was hier von der Steuer gesagt wurde, gilt ebenso für die Ausgaben. Die Feststellung dieser möglichen Wirkungen allein genügt jedoch nicht, vielmehr kommt es darauf an, welche Wirkungen nun wirklich — und von welchen Ausgaben ausgehend — eintreten, wie sie im einzelnen wirken, größenmäßig und strukturell Davon erfährt man auch für die Steuer bei Gerloff kaum etwas.

In diesem Zusammenhang spricht Gerloff der Steuer zwei Grund- und Hauptfunktionen zu, finanzielles und zugleich ökonomisches Bedarfsbefriedigungsmittel der öffentlichen Wirtschaft zu sein; daneben hätte sie nur politische, volkswirtschaftliche und soziale Nebenfunktionen. Eine soziale Hauptfunktion — wie sie Wagner mit seinem sozialpolitischem Prinzip der Steuer zuspreche — mißt Gerloff

[6]) Gerloff: Steuerwirtschaftslehre im Handbuch der Fin.-Wiss., Seite 442/43.

der Steuer nicht zu. Wohl vermöge Steuererhebung und -verwendung auf die Verteilung des Volkseinkommens und -vermögens einzuwirken, „aber doch lediglich als eine vielleicht sogar unerwünschte und leider unvermeidliche Folge, nicht als Hauptzweck oder wesentliche Funktionen der Besteuerung." [7])

Gleichgültig einmal, ob das für die Steuer zutrifft — und wir glauben nicht, daß man Gerloff darin zustimmen kann, die Steuer wirke nur accidentiell und unerwünscht auf die Verteilung des Einkommens hin —: für die Ausgaben der modernen Finanzwirtschaft gilt diese Behauptung sicherlich nicht! Hier ist die Einwirkung auf die Verteilung des Volkseinkommens im Gegenteil eine gewollte, beabsichtigte, keine „leider unvermeidliche Folge", sondern Zweck und wesentliche Funktion der Verausgabung. Man braucht nur an die Geldleistungen der Finanzwirtschaft zu denken, in erster Linie an die vielfältigen Unterstützungen, aber ebenso an die Subventionen. Noch stets hat man mit Ausgaben politische Wirkungen beabsichtigt. Diese politische Funktion der Ausgabe ist von der finanzwirtschaftlichen Ausgabenwirtschaft nicht wegzudenken. Sie ist die eigentliche Hauptfunktion der Ausgaben. Ob das erwünscht ist oder nicht, kann hier nicht erörtert werden. Es sollte nur festgestellt werden, daß es so ist.

Ähnlich wie Gerloff von der Steuer erklärt Teschemacher [8]) für die Ausgaben: „Es gibt keine Staatsausgabe, die nicht ihre marktwirtschaftlichen Wirkungen hätte — bewußte Wirkungen, die als solche beabsichtigt sind ..... — unbewußte in Gestalt der Weiterwirkungen, die sich rein durch die Tatsache staatlicher Ausgaben als Verschiebung in der Marktwirtschaft ergeben. Alle Staatsausgaben so gut wie alle Staatseinnahmen wirken eben wie Eingriffe in das empfindliche Getriebe des wirtschaftlichen Mechanismus"; Teschemacher meint ferner, die „Ausgabeverwendung der Einnahmen" rufe „natürlich entgegengesetzt laufende Verschiebungen in der Produktion und in der Verteilung und im Verbrauch hervor", als die Erhebung der Einnahmen durch Steuern. [9])

Dem allgemeinen Satz muß zugestimmt werden: es gibt keine Staatsausgabe, die nicht marktwirtschaftliche Wirkungen hätte, von reinen Verrechnungen innerhalb der einzelnen Finanzwirtschaften abgesehen. Kann man aber daraus so ohne weiteres ableiten, daß die Ausgaben entgegen-

---

[7]) Gerloff: a. a. O., S. 442/43.
[8]) Teschemacher: Fin.-Wiss. 1931, S. 1032.
[9]) Teschemacher: a. a. O., S. 1031/32.

gesetzt laufende ökonomische Wirkungen haben, wie die Steuern? Es spricht mancherlei für diese Annahme. Es kann auch so sein. Aber daß es so sein muß, verneinen wir. Teschemacher denkt hier nur ökonomisch, nicht soziologisch. Wir erinnern nur an unsere Ausführungen über die Tendenz zur soziologischen Einheitlichkeit des Gesamtbudgets (Siehe Kapitel: „Die Bedeutung der Ausgaben in der Finanzwirtschaft"). Daraus ergibt sich eher, daß durch die Ausgaben versucht wird, die beabsichtigten Wirkungen der Steuern noch zu verstärken, nicht aber sie durch entgegengesetzte Ausgabenpolitik aufzuheben. Wie weit das eine oder andere gelingt, ist Frage der politischen Kräfteverteilung; aber die größere Wahrscheinlichkeit spricht nicht für die Annahme Teschemachers, sondern für unsere Tendenz der Einheitlichkeit des Gesamtbudgets.

In ihrer Untersuchung der volkswirtschaftlichen Wirkungen der Staatsausgaben sind Dalton und Röpke einander verwandt. Beide besprechen in prinzipiell ähnlicher Weise als derartige Wirkungen 1. die Wirkungen der Staatsausgaben auf die Produktion, 2. auf die Einkommensverteilung, verbinden aber ihre Darlegungen mit finanzpolitischen Postulaten, die wir hier herauslassen. Was die ersteren anlangt, so unterscheidet Röpke zwischen den Wirkungen, die a) eine Änderung der Ausgaben nach Art und Umfang mit sich bringt (z. B. auf die Rüstungsindustrie bei plötzlicher Abrüstung) und b) den Dauerwirkungen der gleichmäßig fortlaufenden Ausgaben. Besonders deutlich seien die Beziehungen zwischen Staatsausgaben und Produktion bei den Subventionen.[10])

Dalton[11]) hebt hervor, daß die öffentlichen Ausgaben verursachen können: 1. Ablenkung von Produktivkräften von ihren bisherigen Tätigkeitsgebieten, 2. Ablenkung von Produktivkräften von ihren bisherigen Standorten. . . Die durch öffentliche Ausgaben verursachte Ablenkung von Produktivkräften nach einzelnen Tätigkeitsgebieten wird mitunter die Produktion erhöhen. Derartige Ablenkungen können zustande kommen entweder durch Subventionen an Privatunternehmungen oder durch Zuschüsse aus Steuermitteln an öffentliche Unternehmungen, die mit Verlust arbeiten."

Nun muß allerdings hinzugefügt werden, daß es auf die Art der Ausgaben und die Art wie den Zeitpunkt der Ablenkung von Produktivkräften ankommt, ob die Produktion dadurch erhöht wird. Sie kann auch gehemmt und einge-

[10]) Röpke: Fin.-Wiss., Berlin 1929, Kapitel „Subventionen".
[11]) Dalton: Einführung in die Fin.-Wiss., Berlin 1926, S. 143.

schränkt werden. Nicht nur Subventionen, auch Unterstützungen und Zinszahlungen, sowie die Art der Befriedigung des finanzwirtschaftlichen Sachbedarfs können Produktionsverschiebungen zur Folge haben.

Aber nicht nur die Ablenkung von Produktivkräften — besser dürfte es sein, von „Veränderungen" zu sprechen — könnten die Ausgaben bewirken. Abgesehen von den Ausgaben für Ordnung und Sicherheit — durch die nach Dalton erst die Bedingungen geschaffen würden, unter denen organisierte Produktion überhaupt stattfinden könnte — würden die Ausgaben auf die Produktion überhaupt in drei Richtungen wirken: „erstens durch ihren Einfluß auf die Arbeits- und Sparfähigkeit, zweitens durch ihren Einfluß auf den Arbeits- und Sparwillen, drittens durch Ablenkung der Produktivkräfte von ihren Tätigkeitsgebieten und Standorten." [12]) Daraus ergebe sich ein weites Feld für die Intervention der öffentlichen Hand, „um die wirtschaftliche Vorsorge für die Zukunft zu verbessern und ein besseres Verhältnis zwischen ihren verschiedenen Bestandteilen herbeizuführen. Diese beiden Punkte sind der eigentliche Grund fast aller öffentlichen Ausgaben, die die Produktionsfähigkeit erhöhen sollen." [13])

Man sieht, Dalton beschränkt sich nicht darauf, zu untersuchen, wie finanzwirtschaftliche Ausgaben auf die Produktion — dieses Wort im mehr technischen Sinne gemeint als „Erzeugung von Sachgütern" — selbst wirken, sondern zieht die Untersuchung aller „Produktivkräfte" mit hinein. Daß sie auf die Arbeits- und Sparfähigkeit wie -Willigkeit einwirken können, sei nicht bestritten: aber können das nicht auch andere Ausgaben bzw. prinzipiell alle Ausgaben der Finanzwirtschaft? Dalton gibt das auch in etwas zu, indem er eine Skala von Ausgaben entwirft [14]), die auf die Produktivfähigkeit förderlichen Einfluß hätten, und in ihr u. a. aufzählt Ausgaben zur „Erweiterung des menschlichen Wissens", für „Erziehung und Stählung des Körpers", für öffentliche Gesundheitspflege. Wo hören dann aber die eigentlichen Ausgaben für die Produktion auf? Bei Dalton bedarf es der Zugrundelegung eines „Produktivitätsbegriffes", um darauf eine Antwort zu erhalten. Wenn man die Ausgaben für „die Produktion" so ausdehnt, wie er es tut, dann kann man nur noch mit großer Allgemeinheit sagen, welche Wirkungen Ausgaben auf sie haben.

[12]) Dalton: a. a. O., S. 147.
[13]) Dalton: a. a. O., S. 144.
[14]) Dalton: a. a. O., S. 145.

Als zweite Wirkungsreihe untersuchen beide Schriftsteller die Folgen der finanzwirtschaftlichen Ausgaben auf die Einkommensverteilung. Röpke weist eingangs darauf hin, „daß eine Ausgabe, die die Verteilung des Volkseinkommens günstig beeinflußt, sehr oft auf die Produktion und auf die Kapitalbildung im ungünstigen Sinne wirkt.“ [15]) Den Beweis dafür bleibt er allerdings weitgehend schuldig.

Röpke geht weiter von dem Satze aus, „daß jede Ausgabe des Staates irgendwie die Verteilung des Besitzes und der Einkommen in der Volkswirtschaft beeinflußt, da der Fall niemals eintreten wird, daß dem einzelnen durch Staatsausgaben wieder genau so viel zufließt, wie er zu den Staatseinnahmen beigetragen hat“. „Diese Änderung der Verteilung kann entweder einseitig-negativ so vor sich gehen, daß die einen einen Teil ihres Einkommens als Steuern hingeben müssen, ohne daß er anderen direkt und ohne Entgelt zufließt, eine Wirkungsweise, die die meisten Staatsausgaben (Wehrausgaben, Ausgaben für Beamtengehälter usw.) charakterisiert, — oder aber positiv in der Weise, daß die bei dem einen Teile der Bevölkerung aufgebrachten Mittel unentgeltlich vom Staate auf andere übertragen werden. Dies ist gleichzeitig derjenige Fall, in dem die Wirkung auf die Verteilung der eigentliche Zweck der Ausgabe ist.“ [16])

Was den letzten Satz angeht, so haben wir uns bereits zu Gerloff prinzipiell im gleichen Sinne geäußert. Tatsächlich gehört das Wagnersche „sozialpolitische Prinzip“ in diesen Zusammenhang hinein; aber nicht als Besteuerungs-, sondern als Ausgabenprinzip. Auch Röpke und Dalton erörtern es in der Ausgabenlehre. Ausführlicher besprochen werden kann es aber nur in einer finanzpolitischen Ausgabenlehre.

„Die Wirkung, die jeder aus Einnahmen und Ausgaben kombinierte Akt der Finanzwirtschaft auf die Verteilung ausübt, ist dann am günstigsten, wenn Besteuerung und Ausgaben nach zwei einander verwandten Prinzipien vorgenommen werden: die Besteuerung nach dem ... Grundsatz der Leistungsfähigkeit ..., dagegen die Ausgaben nach dem Grundsatz der ‚Empfangswürdigkeit‘, der gleichsam das photographische Negativ zu dem ersteren Grundsatz bildet und auf eine Bevorzugung der Ärmeren hinausläuft.“ [17]) Diesem Satz kann man zustimmen; aber entscheidend ist auch hierbei, wie man die politischen Prinzipien der „Leistungsfähigkeit“ und „Empfangswürdigkeit“ in der finanzwirtschaftlichen Realität ausgestaltet.

---

[15]) Röpke: a. a. O., S. 54.
[16]) S. 54.
[17]) Röpke: a. a. O., S. 55.

Diesen von Röpke nur angedeuteten Gedankengang behandelt Dalton eingehender. Er sagt, es könne „ein System unentgeltlicher öffentlicher Leistungen so wie ein Steuersystem regressiv, proportional oder progressiv sein, entweder vom Standpunkt der Gesamtheit aller Staatsbürger oder von dem besonderer Gruppen von Empfängern." [18])

„Ein progressives Leistungssystem tendiert unzweifelhaft in Richtung einer Verringerung der Ungleichheit der Einkommen. Dasselbe gilt wahrscheinlich für ein proportionales und sogar für ein leicht regressives System, während ein schärfer regressives System zur Vergrößerung jener Ungleichheit tendiert. Andererseits ist die Tendenz zu ihrer Verringerung um so stärker, je schärfer die Progression ist. [19])

Dalton stellt hier „Leistungen" und „Ausgaben" einander gleich. Wie wir gesehen haben, ist das nicht ohne weiteres angängig. Problematisch ist, ob man von einem Ausgaben- und Leistungssystem sagen kann, daß es regressiv, proportional oder progressiv sei. Goldscheid und Kuczynski behaupten es ja, indem sie sagen, daß die Staatsausgaben zu einer Stärkung des Besitzes führen, also zum mindesten nicht proportional sind.

Diese Ansicht wird durch die Erfahrung gestützt, daß der jeweilige Finanzwirtschafter die Ausgaben nicht „gleichmäßig" verteilt, daß er tatsächlich stets bestimmte, in der Geschichte wechselnde Gesellschaftsgruppen bevorzugt. Aber schwierig ist die Entscheidung, ob hier von „progressiver" oder „regressiver" Verteilung gesprochen werden kann. Wenn man von einem progressiven Steuersystem spricht, so hat das seinen Sinn. Hier sind einigermaßen exakte Vergleichszahlen (Steuersatz und Einkommenshöhe) vorhanden. „Progressives Steuersystem" heißt, daß die Einkommensgruppen aufsteigend stärker belastet werden. Aber woran mißt man die „Progressivität" der finanzwirtschaftlichen Ausgaben und Leistungen? Von „progressiv" kann man nur inbezug auf etwas sprechen. Will man die Betrachtungsgrundlage zum Einnahmesystem nicht verschieben, so müßten auch die Ausgaben und Leistungen auf das Einkommen bezogen werden. Tun wir es und beschränken uns zunächst auf das quantitative Ausgabensystem, so ergibt sich kein überall einheitliches Bild.

Bei den Personalausgaben haben wir einen aufsteigenden Besoldungs- und Tarifplan. Aber dieser Plan richtet sich nicht nach dem Privateinkommen des staatlichen

[18]) Dalton: a. a. O., S. 149.
[19]) Dalton: a. a. O., S. 149.

Personals, sondern nach den Aufgaben, die es zu erfüllen und den Verantwortlichkeiten, die es zu tragen hat. Eine historische Betrachtung des Staatsbeamtentums lehrt anderseits, daß die höheren Stufen der Beamtenhierarchie bis in die Gegenwart hinein hauptsächlich von Vertretern höherer Einkommenschichten besetzt waren, so daß tatsächlich eine regressive Besoldung erfolgte. Auch bei den Sachausgaben geht man staatspolitisch nicht davon aus, nur dem Aufträge in steigendem Maße zu erteilen, der ein höheres Einkommen hat. Die Sachaufträge sollen vielmehr „der" Wirtschaft zugutekommen — und dazu zählen nicht nur die Unternehmer, sondern auch die Arbeiter. Aber auch hier bildet sich nur zu leicht durch die Macht ökonomischer Tatsachen eine unproportionale Verteilung heraus insofern, als die kapitalkräftigsten Unternehmen auch am ehesten in der Lage sind, dem Staate bei der Deckung seines Sachbedarfs die vorteilhaftesten Angebote zu machen und für ihre Durchführung zu garantieren. Was die dritte Gruppe der Staatsausgaben — die Geldleistungen — betrifft, so tritt hier die Absicht, Ausgaben ungleichmäßig zu verteilen, am deutlichsten hervor. Unterstützungen fließen fast nur unteren, Subventionen meist nur höheren Einkommensschichten zu. Bei den Zins- und Amortisationszahlungen hat Sultan festgestellt, daß sie die oberen Einkommensschichten ent-, die unteren belasten.[20]) Zieht man noch weitere Ausgabengruppen zur Beurteilung heran, so könnte man z. B. sagen: für das Schulwesen werden insgesamt a RM. aufgewendet. Davon entfallen auf den Kopf des Volksschülers b RM., des Mittelschülers c RM., des Hochschülers d RM. Berücksichtigt man dazu die Einkommensschichtung der Eltern dieser Schülergruppen, so läßt sich in bezug auf das Schulwesen von einem regressiven Ausgabe- und Leistungssystem sprechen.

Aber was hier in bezug auf einzelne Ausgabegruppen als Tendenz klarer hervortritt, wird problematischer, wenn man nach der Tendenz des gesamten Ausgabesystems fragt, die Einzeltendenzen gegeneinander aufrechnet. Es wird problematischer, vor allem wenn man bedenkt, daß die Ausgaben letztlich „Zwecken" und nicht Einzelmenschen dienen, sich in qualitative Leistungen auflösen. Ob Progressivität oder Regressivität vorliegt, kann man also nur beurteilen, wenn Ausgaben und Leistungen zusammen betrachtet werden. Von einem staatlichen Leistungssystem zu sagen, daß es „progressiv" sei, ist aber bedeutend schwieriger, als bei einem Ausgabesystem, da sich hier in die öko-

[20]) Sultan: a. a. O., S. 190.

nomische Beurteilung viel stärker politische und soziologische Fakten mischen.

Aus der Analyse des Ausgabe- sowie einer Deutung des Leistungssystems ziehe ich den Schluß, daß beide in ihrer Gesamtheit bis in die letzte Zeit eine „progressive" und neuerdings „regressive" Tendenz hatten [21]) Dies Ergebnis deutet historische Tatbestände. Es bleibt die Frage offen, ob diese Tendenz im Rahmen des kapitalistischen Wirtschaftssystems eine notwendige ist. Ihre Untersuchung führt aber über diesen dogmenhistorischen Überblick hinaus und gehört in ein Kapitel über „Ausgaben und Wirtschaftssystem" hinein.

Diese Betrachtungen haben bereits stark in theoretische Gedankengänge hineingeführt. Wenden wir uns wieder der dogmenhistorischen Darstellung zu, so ist abschließend in bezug auf die Untersuchungen von Röpke und Dalton zu sagen, daß sie im ganzen gesehen anerkennenswert sind dadurch, daß sie sich um eine ökonomische Analyse einzelner Wirkungen finanzwirtschaftlicher Ausgaben bemühten und erste Schritte in ein wenig bearbeitetes Gebiet tun. Beide Autoren beschränken ihre Analyse auf bestimmte, zwar sehr wichtige Ausgabewirkungen (auf Produktion und Verteilung), die aber nicht die einzigen darstellen und die sie außerdem vorerst nur in der Weise bearbeitet haben, daß sie Probleme gestellt, sie aber noch nicht bezw. nur teilweise gelöst haben. Eine Untersuchung der Wirkungen finanzwirtschaftlicher Ausgaben auf die Kapitalbildung, die Konjunktur, das Wirtschaftssystem usw. fehlt hier noch.

Viel wesentlicher jedoch als das Vorhandensein einer lückenlosen Reihe fix und fertiger Ergebnisse scheint uns

---

[21]) Diese Kennzeichnung kann in dreifachem Sinne verstanden werden. 1. Man kann die Ausgaben und Leistungen völlig für sich allein sehen und von „progressiv" dann sprechen, wenn den oberen Einkommensgruppen aufsteigend davon mehr — entlastend — zugutekam, als anderen. Man kann aber auch die Ausgaben in Beziehung setzen zum Steuersystem. Dann kann 2. ein reziprokes Verhältnis entstehen, indem ein Ausgabesystem „progressiv" ist, das die unteren Einkommensgruppen (gemessen an ihrer Steuerzahlung) den oberen gegenüber b vorzugt. Und endlich ist es 3. möglich, daß (auch gemessen an der Steuerzahlung) den oberen Einkommensgruppen „progressiv" oder „regressiv" mehr an Leistungen zufließt, als den unteren („proportional" wäre in diesem Falle ein Ausgabe- und Leistungssystem, bei dem wohl die oberen Schichten mehr erhalten, dieses Mehr aber im proportionalen Verhältnis zu ihrem Mehr an Steuerzahlung steht). Da wir unsere Betrachtungen auf das Gebiet der Ausgabenlehre beschränken, wollen wir das obige Ergebnis im Sinne der ersten Kennzeichnung verstanden wissen. Allerdings glauben wir, daß auch eine relative Betrachtung im Sinne der dritten Kennzeichnung zu demselben Resultat kommen würde. Hierzu wäre aber eine Sonderanalyse im Rahmen einer historischen Betrachtung notwendig.

augenblicklich, daß die Problematik der Ausgabewirkungen überhaupt gesehen wird. Es ist wissenssoziologisch beachtlich und finanzpolitisch wertvoll, daß gerade in diesen Jahren in wachsendem Maße die Bedeutung der Ausgaben erkannt wird.

Auch auf der Konferenz in Eilsen hat — obwohl dort die Steuerproblematik im Vordergrund stand — Landmann mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die Art der Verwendung der Steuererträge für die Produktionsförderung wichtiger ist, als die Wahl der Steuerform und die Art der Veranlagung. „Das ist es: in der Art der Verwendung der Steuergelder liegt das Schicksal der deutschen Finanzwirtschaft. Auf die Ausgabenseite kommt es an." [22]) Diese Erkenntnis steht auch bei Bräuer[23]) im Hintergrund, wenn er für eine neue Systematik der Ausgaben plädiert, die eine wirtschaftstheoretische Fundierung der Ausgabenlehre ermöglichen soll. Da seine Gliederung u. E. auf die Einteilung von Colm hinauskommt, können wir hier auf ihre Wiedergabe verzichten.

Ausführlicher als die bisher besprochenen Autoren ist Ritschl in seiner Untersuchung der „Wirkungen der Verwendung der mit der Steuer entzogenen Kaufkraft".[24]) Er behandelt diesen Abschnitt in seiner Lehre der Steuerwirkungen, während es sich hier um ausgesprochene Ausgabewirkungen handelt. Daß die Ausgaben des Staates einmal Steuereinnahmen gewesen sein können — sie können auch Erwerbseinnahmen gewesen sein; aber das Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit verhindert es, dies genau festzustellen —, ist keine Rechtfertigung, von „Steuerwirkungen" zu sprechen. Die gibt es nur bei der Vereinnahmung von Steuern. In der Ausgabenwirtschaft gibt es nur Ausgabenwirkungen. Überdies ist nicht einzusehen, warum man einen bekannten Begriff der Finanzwissenschaft — wie es der Begriff der Ausgabenlehre ist — durch einen anderen, sachlich bedenklicheren, ersetzen soll.

Sehen wir von diesen methodischen Einwänden ab, so ist zu betonen, daß Ritschl eine wertvolle Analyse angestellt hat. Ausgangspunkt ist bei ihm der Satz, daß die Frage nach den Wirkungen der Besteuerung überhaupt nicht zu lösen ist, ohne die Wirkungen der Steuerverwendung (richtiger muß es heißen: der Einnahmenverwendung) zu

---

[22]) Siehe die Besprechung des Eilsen-Berichtes durch Pistorius im „Finanzarchiv", 47. Jahrgang 1930, S. 94.

[23]) Bräuer: Wege und Ziele der Fin.-Wiss., Finanz-Archiv, 47. Jahrgang, Seite 32/33.

[24]) Ritschl: Theorie der Staatswirtschaft . . . . Bonn 1925, Seite 113—132.

beachten. „Die Lehre von der Überwälzung ist durch den völligen Mangel einer synthetischen umfassenden Betrachtung auf ein totes Geleis geraten, indem sie nicht so weit sah." [25]) Diesen Mangel möchte Ritschl wettmachen. Er beschränkt sich darauf, den Prozeß der Staatseinkommensgewinnung und -Verausgabung als Kaufkraftentziehungen und Kaufkraftverwendungen zu charakterisieren, läßt also vollständig die Frage nach den Wirkungen der mit Hilfe dieser Kaufkraft erstellten staatlichen Leistungen heraus. Dadurch gewinnt seine Theorie an Geschlossenheit. [26])

Nach Ritschl kann die Kaufkraft verwendet werden [27]):

1. Im Inlande
   a) zur Deckung des Sach- und Personalbedarfs der Gesamtheitswirtschaft (Normalfall),
   b) zur Tilgung von Staatsschulden,
   c) zur Anlage von Erzeugungsmitteln und Ertragsgütern oder allgemein zur Kapitalanlage;
2. im Auslande
   a) zum Ankauf von Mitteln für den Sach- und Personalbedarf der Gesamtheit,
   b) zur Tilgung auswärts eingegangener Schulden,
   c) zur Zahlung von Tributen;
3. zum Thesaurieren.

Ritschl beschränkt sich nun darauf, vorwiegend den Fall 1 a) zu analysieren, indem er von der dreifachen Annahme ausgeht, es handele sich 1. um eine neue Steuer (Ausgabe) bei 2. gleichbleibendem Stande der Erzeugungskräfte und 3. beliebiger Verschiebbarkeit der Erzeugungsarten. Überführung der Kaufkraft an die Finanzwirtschaft bewirke Einschränkung der Nachfrage, demzufolge sinkende Preise, sinkende Gewinne und Einschränkung der Erzeugung bei der nichtstaatlichen Wirtschaft und ebenso große Vermehrung der Nachfrage bei der Finanzwirtschaft, bezw steigende Preise, Gewinne und demzufolge Wachstum der Erzeugung in den Teilen der Produktion, die für die Bedarfe der Finanzwirtschaft arbeiten. „Die Summe der in der Volkswirtschaft verwandten Erzeugungskräfte ist gleich geblieben, nur sind sie nunmehr in geändertem Verhältnis

[25]) Ritschl: a. a. O., S. 113.
[26]) Die ersten Ansätze zu dieser Fragestellung sind bei Mannstaedt: Finanzbedarf und Wirtschaftsleben, Jena 1922, gegeben.
[27]) Ritschl: S. 115.

verteilt auf die Befriedigung von Individual- und Gesamtheitsbedarf."[28]) Ritschl läßt dann die Annahmen fallen, die Erzeugungskräfte seien beliebig verschiebbar und blieben gleich; aber auch dann kommt er zu dem Resultat, daß sich an der hier skizzierten „Gesetzmäßigkeit" nichts ändere.

Ohne uns hier in eine ausführliche Diskussion einzulassen, sei doch bemerkt, daß es sich bei Ritschl nur um ein allgemeines Schema der Wirkungen handelt, das im Grunde auf die Erkenntnis zurückführt, Kaufkraftverwendungen der Staatswirtschaft bewirken — da sie im allgemeinen nicht für dieselben Güter erfolgen wie in der Privatwirtschaft — Verschiebungen in der Produktion. Man erfährt auch bei Ritschl eine ganze Menge darüber, wie und unter welchen Hemmungen diese Verschiebungen vor sich gehen. Darin erblicken wir überhaupt den Vorzug seiner Ausführungen. Aber man vermißt anderseits eine weitere Differenzierung der Wirkungen, ein blutvolleres Ausfüllen seines Schemas. So wirken u. E. Personalausgaben anders auf die Volkswirtschaft ein als Real- oder die reinen Geldausgaben der Finanzwirtschaft, die Ritschl mit Ausnahme der Tilgung von Staatsschulden überhaupt nicht erwähnt! So ist es auch fraglich, ob am Ende des durch Einführung einer neuen Steuer bezw. Ausgabe bewirkten Umstellungsprozesses der Umfang der Erzeugung gleich geblieben ist, wie Ritschl[29]) annimmt; wahrscheinlicher ist es, daß er infolge von Kapitalvernichtungen, die derartige Umstellungen mit sich bringen können, nicht derselbe bleibt. (Ritschl gesteht aber scheinbar nur dann einen durch Umstellungen bewirkten Kräfteverlust zu, „wenn der Gesamtheitsbedarf relativ in stärkerem Maße anwächst, als die Erzeugungskräfte sich ausdehnen."[30]) Endlich vermißt man es, daß Ritschl auf die Frage eingeht, wie derartige durch Kaufkraftverwendung bewirkte Wirtschaftsumstellungen auf das Einkommen einwirken. Dagegen ist Ritschl wohl einer der ersten, der darauf hinweist, daß auch der Fortfall eines Teiles der Steuerlast — und, wie wir sagen möchten: der Ausgaben — „die Volkswirtschaft ebenso schwer mit der Notwendigkeit einer Umstellung treffen (kann) wie eine neue Steuer" (Ausgabe).[31]) Auf die übrigen Ausführungen Ritschls müßte im Zusammenhang mit der Erörterung der Geldleistungen bezw. der Kapitalbildung eingegangen werden.

[28]) S. 117.
[29]) Ritschl: S. 117.
[30]) S. 126.
[31]) S. 126.

Auch Terhalle hat sich ausführlicher mit den ökonomischen Wirkungen der Ausgaben befasst. In seinem „Lehrbuch“ [32]) sind an vielen Stellen Betrachtungen dieser Art enthalten. Wir beschränken uns darauf, seine „volkswirtschaftliche Gliederung“ der Ausgaben zu besprechen, mit der er an die statistische und von Colm fundierte Artenteilung der Ausgaben anknüpft. Terhalle geht von der Frage aus, was der öffentliche Bedarf seiner Natur nach für Versorgung und Verwendung von Gütern und Leistungen in der Volkswirtschaft bedeutet.

„In dieser Beziehung sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Entweder verlangt der Staat für sich einen Anteil am Nationaleinkommen oder auch am Nationalkapital, oder aber er greift nur ändernd in die Verteilung von Einkommen und Vermögensbesitz der übrigen Einzelwirtschaften ein, beansprucht also zur eigenen Verwendung keinen Anteil an Volkseinkommen oder -vermögen. Der Finanzbedarf kann also eine Last sein, die volkswirtschaftlich noch erarbeitet bezw. vom Vermögen genommen werden muß, er kann aber auch unmittelbar nur eine Verteilungsaufgabe bedeuten, d. h. volkswirtschaftlich zunächst nur einen Reibungsverlust aus der zwangsweisen Übereignung von privatem Einkommen oder privatem Vermögen von der einen nichtstaatlichen auf eine andere Einzelwirtschaft bewirken. Vielleicht kann man das auch in der Namengebung zum Ausdruck bringen, indem man zwischen Aufbringungs- und Verrechnungsbedarf, zwischen Verwendungs- und Zuwendungs-, zwischen ‚effektivem‘ und ‚nichteffektivem‘ Bedarf unterscheidet. Daß dieses Entweder-Oder für die Frage der Belastungsmöglichkeit einer Volkswirtschaft entscheidend wichtig ist, wurde schon betont.“ [33])

Diese Termini scheinen uns unscharf zu sein. Wieso ist der Bedarf an Finanzmitteln, die der Staat selbst verwendet, „effektiver“, der, den er weiterleitet, aber „nichteffektiver“ Bedarf? Nach unsrer Auffassung entsteht Finanzbedarf überhaupt nur für staatliche Bedarfe, jeder Teil des Finanzbedarfs, also auch die „Geldleistungen“, ist effektiver, tatsächlicher Bedarf der Finanzwirtschaft und des Staates, verfügt doch der Staat darüber, wohin und in welchem Umfange die Geldleistungen fließen sollen. Und „Verwendungs- und Zuwendungsbedarf“? Wird nicht auch der „zugewendete“ Bedarf verwendet, besteht die Verwendung seitens der Finanzwirtschaft nicht gerade in der „Zuweisung“

[32]) Terhalle: Finanzwissenschaft, Jena 1930.
[33]) a. a. O., S. 49/50.

auf bestimmte, vom Finanzwirtschafter für befriedigungswert befundene Zwecke? Endlich muß auch der „Verrechnungsbedarf" aufgebracht werden. Für den Steuerzahler kommt es — individuell gesehen — auf dasselbe hinaus, ob er X-Mark Steuern für den Eigenbedarf der Finanzwirtschaft oder für den Fremdbedarf anderer Wirtschaften, die der Staat damit bedenken will, aufbringt. Daß beide andere Wirkungen haben, spielt für ihn zunächst bei der Abgabe selbst keine Rolle. Damit ist nur gesagt, daß wir die verwendeten Termini nicht für glücklich, eher für sachlich irreführend halten, nicht aber, daß wir den Unterschied zwischen den zwei grundlegenden Arten von Staatsausgaben leugnen, auf die wir ausführlicher noch im Zusammenhang mit der Colmschen Theorie zu sprechen kommen.

In seiner späteren Schrift über das „Problem der öffentlichen Lasten" [34]), das eine gute Mischung von theoretischer und empirischer Betrachtung darstellt, zählt er zu den obigen zwei Gruppen noch eine dritte Gruppe von Staatsausgaben hinzu: den Investitionsbedarf und nennt den „Aufbringungsebdarf" jetzt auch schärfer „Staatseigenbedarf". Aber ist nicht auch der „Investitions-" und der „Zuweisungsbedarf" Staatseigenbedarf insofern, als beide Gruppen dazu bestimmt sind, Staatsbedarfe zu befriedigen? Wenn wir das Terminologische so stark betonen, so deshalb, weil seine Nichtbeachtung das Aufkommen von irrtümlichen Vorstellungen ungemein begünstigen kann. Auf den sachlichen Inhalt der Terhalleschen Unterscheidung gehen wir im Zusammenhang mit der Arbeit von Colm ein.

Mit voller Absicht haben wir uns die Besprechung der Arbeiten von Colm [35]) und Pfleiderer [36]) bis zum Schlusse dieses Kapitels aufgespart. handelt es sich doch hier um die bisher geschlossensten und eingehendsten Darstellungen des ökonomischen Charakters d. h. aber zugleich der ökonomischen Wirkungen der Staatsausgaben.

Die Vorzüge, aber auch die Schwächen der „Volkswirtschaftlichen Theorie der Staatsausgaben" von Colm sind darin zu erblicken, daß es sich um keine reine Theorie nur der Staatsausgaben handelt. Seine Untersuchungen erstrecken sich auch auf die Einnahmenseite hinüber und weiten sich zu einer Theorie der gesamten Finanzwirtschaft, insofern er nicht nur die Ausgaben für sich betrachtet, sondern ihnen die „Leistungen" des Staates zur Seite stellt. Dagegen ist prinzipiell nichts einzuwenden. Hier liegen die

[34]) Terhalle: Deutschlands Finanznot, das Problem der öffentlichen Lasten, Berlin 1931.
[35]) Colm: Volkswirtsch. Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927
[36]) Pfleiderer: Die Staatswirtsch. u. das Sozialprodukt, Jena 1931

Vorzüge seines Buches. Die Schwächen aber entstehen daraus, daß Colm anscheinend gerade infolge dieses umfassenden Blickfeldes die Analyse des wirtschaftlichen Charakters der Staatsausgaben nicht weit genug führt, und daß sie — was die Leistungsseite anlangt — in ihrem qualitativem Gehalt noch viele Fragen offen läßt.

Das zeigt sich entscheidend bei seiner wirtschaftlichen Gliederung der Ausgaben. Colm betrachtet die Ausgaben unter zwei großen Einteilungsgesichtspunkten. Er unterscheidet sie nach Ausgabe*zwecken* und -*Arten* und befindet sich dabei in Übereinstimmung mit der Methodik der Finanzstatistik, für deren Vorgehen seine Untersuchungen gewissermaßen die theoretischen Grundlagen liefern sollen. Die Ausgaben für die einzelnen Staatszwecke, für die „Leistungsgebiete" — wie sie Colm nennt[37]) — würden Einkommens*beanspruchungen* vorstellen, die Ausgaben für die „Leistungsarten" dagegen stellen, sofern sie Geldleistungen sind, Einkommens*verschiebungen* dar. Diese Unterscheidungen sind in Verbindung mit der Unterscheidung in „Verwaltungs"- und „Geldleistungen" das entscheidend Problematische an Colms Theorie. Hier muß jede Kritik an ihm einsetzen.

Für unsere Betrachtung beschränken wir uns auf die Auseinandersetzung mit der Unterscheidung „Einkommens*beanspruchung*" und „Einkommens*verschiebung*". Diese Gruppierung ist bei Colm nicht ganz deutlich. Wie angedeutet, stellt er „Leistungs*gebiete*" (Gliederung nach Zwecken) den Leistungs*arten* (Gliederung nach Art und Weise der Aufgabenerfüllung) einander gegenüber. Der Abschnitt von den Leistungsarten wird unterteilt in 1. „eigentliche Verwaltungsleistungen". 2. Geldleistungen. Wo ist aber der Unterschied zwischen den „eigentlichen Verwaltungsleistungen" und den Leistungsgebieten? In beiden sind die einzelnen Staatsleistungen behandelt worden. Außerdem betrachtet Colm *beide* als Einkommensbeanspruchungen. Die methodische Gliederung seines Buches ist hier also unklar. Da wir die Leistungen als etwas Qualitatives ansehen (die natürlich quantitative Wirkungen haben können, ebenso wie die sich als quantitative Größen darbietenden Ausgaben qualitative Wirkungen nach sich ziehen können), das sich nur auf Grund einer umfangreichen Sonderbetrachtung und nur begrenzt dem ökonomischen Denken erschließt, so halten wir uns an die konkreten Staatsausgaben selbst, die Colm offenbar im Auge hat, wenn er von Ausgaben*arten* spricht.

[37]) Colm: a. a. O., S. 19.

Diese konkreten Staatsausgaben lösen sich nun restlos auf in Personal-, Real- und „reine" Geldausgaben. Die ersten zwei Gruppen behandelt Colm ununterschieden bei den „eigentlichen Verwaltungsleistungen", während u. E. eine isolierte Betrachtung und Unterteilung am Platze ist. Unter Geldleistungen versteht Colm solchen Bedarf, „der nicht zur Ermöglichung einer eigenen Verwaltungsleistung, sondern zur unmittelbaren Weitergabe an Dritte verwendet wird" [38]), wo die Geldleistung selbst den Verwaltungsakt darstelle. „Hier werden nicht öffentliche Leistungen bewirkt, sondern den verschiedensten Personen Ansprüche auf Leistungen der Marktwirtschaft übertragen." [39]) (Der „Zuweisungsbedarf" Terhalles.) Dazu ist zu sagen, daß es ebenso eine Staatsleistung darstellt, wenn entweder kraft politischer Entscheidung bestimmte Finanzmittel in Form von Unterstützungen oder Subventionen bestimmten Personen- oder Wirtschaftskreisen zugewendet, oder kraft rechtlicher Verpflichtung Zinsen und Amortisationen gezahlt werden. Auch in diesen Fällen — und heute gerade in diesen Fällen in besonderem Maße — wird Staatsbedarf mit Hilfe von Finanzmitteln (durch Verausgabungen) befriedigt. Die „Leistung" besteht in diesem Falle allein schon darin, daß der Finanzwirtschaftler den befriedigungswerten Staatsbedarf ausgewählt hat.

Colm unterteilt die Geldleistungen in: 1. Unterstützungen, 2. Subventionen, 3. Zinszahlungen, 4. Tributleistungen —: sie würden alle Einkommensverschiebungen darstellen, während es sich bei den Personal- und Realausgaben um Einkommensbeanspruchungen handele. Bei Colm ist das in bezug auf die Tributleistungen nicht ganz klar. Er spricht hier von „Kaufkraftverschiebung von Land zu Land". [40]) Klarer und eindeutiger in dem, was gemeint ist, bietet sich die Unterteilung der Internationalen Finanzstatistik dar, die zunächst zu den Geldleistungen auch die Überweisungen und die Verzinsung von im Ausland aufgenommenen Kriegsschulden zählt, dadurch aber auch zu einer von Colm teilweise verschiedenen Gegenüberstellung von Einkommensverschiebung und -beanspruchung gelangt. Sie betrachtet als Einkommensbeanspruchung: 1. die sachlichen und persönlichen Ausgaben für die „eigentliche Staatsverwaltung" (= Ausgaben für Heer, Recht usw.) [41]), 2. Kriegstribute und Verzinsung und Amor-

[38]) Colm: a. a. O., S. 40.
[39]) S. 40.
[40]) Colm: a. a. O., S. 58.
[41]) Band 2 der Einzelschriften zur Statistik des deutsch. Reiches, Seite 429 und 443.

tisation auswärtiger Kriegsschulden, 3. Überweisungen (an Kolonien). Alle übrigen Staatsausgaben — es bleiben dann nur noch die Geldleistungen — stellen Einkommensverschiebungen dar.

Was sollen diese beiden Begriffe sagen? Unter Einkommensbeanspruchung versteht Colm — soweit wir aus seinen Darlegungen entnehmen konnten — die Beanspruchung von Einkommen für Zwecke und Verwaltungsleistungen des Staates, für den „effektiven" Bedarf Terhalles. Pfleiderer spricht nicht von Einkommensbeanspruchung, sondern von Einkommensverwendung, „d. h. der Beanspruchung marktwirtschaftlicher Leistungen für die einzelnen Einkommenssubjekte," [42]) — von denen der Staat eines der wichtigsten Einkommenssubjekte darstellt. Im Gegensatz dazu ist Einkommensverschiebung (bei Pfleiderer Einkommensübertragung) [43]) keine Beanspruchung von Einkommen bezw. den hinter dem Einkommen stehenden marktwirtschaftlichen Leistungen für die Staatswirtschaft, sondern diese stellt nur eine Durchgangsstation dar, durch die eine andere Einkommensverteilung bewirkt wird oder werden soll. „Unter dem Gesichtswinkel der (gegenwärtigen) volkswirtschaftlichen Wirkung liegt mithin lediglich eine Auswechselung der Dispositionsbefugnis über Einkommen und Vermögen vor" [44]) („Zuweisungsbedarf" Terhalles).

Ist die Unterscheidung in allem berechtigt? Hier müssen schon Zweifel auftauchen, wenn man fragt, welche Ausgaben denn die einzelnen Autoren beiden Gruppen zuordnen. Wir sahen, daß die Colmsche und die amtliche statistische Veröffentlichung darin nicht ganz übereinstimmen. Aber auch Pfleiderer unterscheidet sich in manchen Punkten von Colm, indem er z. B. die Verzinsung „konsumtiver" Kredite, sowie die Hingabe von Subventionen als Einkommensverwendung und nicht als Einkommensverschiebung bezeichnet. [45]) Terhalle [46]) wiederum rechnet alle Schuldenzinsen zu seinem „Zuweisungsbedarf", und Teschemacher [47]) meint, man könne „namentlich für den Schuldendienst ... seine Zweifel haben", ob die Zweiteilung stimmt. Woytinsky [48]) wendet sich überhaupt gegen die Gegenüberstellung von Ausgabenarten und -zwecken, die ihm konventionell erscheint. „Die stärksten Einwendungen

[42]) Pfleiderer: a. a. O., S. 19.
[43]) Pfleiderer: S. 43.
[44]) Terhalle: Deutschlands Finanznot . . ., Berlin 1931, S. 9.
[45]) Pfleiderer: S 53/59 und 60/64.
[46]) Terhalle: a. a. O, S. 10/11.
[47]) Teschemacher: a. a. O., S. 1033.
[48]) Woytinsky: Die Welt in Zahlen, Band 6, Berlin, S. 110.

erregt die Ausscheidung der Überweisungen einerseits und der Unterstützungen, Renten usw., anderseits aus den eigentlichen Verwaltungsausgaben."

Was zunächst die terminologische Seite anlangt, scheint uns die Gegenüberstellung von Einkommensbeanspruchung bezw. -Verwendung und Einkommensverschiebung bezw. Übertragung nicht recht glücklich. Auch bei einer sogenannten „Einkommensverschiebung" beansprucht bezw. verwendet man Einkommen. Da ist im Terminus kein Unterschied zu finden. Es müßte also noch eine begriffliche Klärung erfolgen.

Was die sachliche Seite betrifft, so ist zu fragen, zu welchem Zweck diese Unterscheidung gemacht worden ist. Sie soll grundsätzliche Unterschiede in bezug auf die volkswirtschaftlichen Wirkungen der einzelnen Ausgaben hervorheben, vor allem im Hinblick auf die Frage der „Last" bezw. „Belastung". „Die Gliederung nach Ausgabearten erscheint von besonderer Wichtigkeit, denn jede dieser Ausgabearten hat unter dem Gesichtspunkte der Belastung eine völlig verschiedene Bedeutung." [49]) Die Einkommensverschiebung könne sich nur in begrenztem Ausmaß als „Belastung" der Privatwirtschaft auswirken [50]), während die Einkommensbeanspruchung eine derartige „Belastung" darstelle. Hierzu hat schon C. Krämer [51]) erklärt:

„Ich kann nicht anerkennen, daß zwischen den Ausgaben für die ‚eigentliche Staatsverwaltung' und den anderen Ausgabearten ein grundsätzlicher Unterschied besteht und daß sie eine dem Wesen nach andere Wirkung auf die Volkswirtschaft haben .... Warum soll es denn unter „dem Gesichtspunkt der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Ausgaben' etwas anderes sein, ob der Staat direkt Anschaffungen macht oder Neubauten anlegt, oder ob er privaten Organisationen Zuwendungen macht, damit sie diese Sachzwecke erfüllen; ob er seinen Beamten den Lebensunterhalt verschafft oder an Bedürftige Renten und Unterstützungen zahlt: beide gehen an den Markt und kaufen. Diese Ausführungen sollen nur sagen, daß die Begriffe, die in dem Werk verwandt werden, zur Feststellung der volkswirtschaftlichen Wirkungen der Staatsausgaben nicht ausreichen; sie sollen nicht sagen, daß die Fragestellung selber verfehlt wäre." [52])

[49]) Einzelschrift, Band 2, S. 37.
[50]) Einzelschrift, Band 2, S. 11.
[51]) Krämer: Finanzarchiv, 45. Jahrgang, 1928, S. 435.
[52]) So wendet sich auch Jecht: („Die Entwicklung der Problemstellung in der neueren deutschen Finanztheorie", Finanzarchiv, Neue Folge, Band 1, Heft 2, Seite 222) gegen die Zusammenfassung der „ein-

Man kann sich diesen Einwendungen sicher nicht verschließen. Wenn man sie prüft, so ergibt sich zunächst, daß Krämer nicht erwähnt hat: die Zins- und Amortisationszahlungen, Kriegstribute und Zahlungen für Auslandsanleihen sowie die Überweisungen. Sie stellen immerhin besonders zu beachtende Ausgaben mit wirtschaftlichen Wirkungen vor, die sich von einer Sach- und Personalausgabe in dem von ihm beschriebenen Sinne durchaus unterscheiden können. Sieht man von ihnen aber ab, so lebt die ausschließliche Zweiteilung der Ausgaben in Personal- und Sachausgaben wieder auf. Aber ist es in den Wirkungen tatsächlich dasselbe, ob der Staat Beamte besoldet oder Unterstützungen aller Art zahlt? Ist der Unterschied hier nur ein juristischer und politischer, aber kein wirtschaftlicher? Und ebenso bei den Sachausgaben bezw. Subventionen? Krämers Einwand gilt unter der Voraussetzung, daß — würden keine Subventionen oder Unterstützungen gezahlt — die Finanzwirtschaft in derselben Höhe und Struktur Ausgaben tätigen würde. Das ist aber nicht der Fall. Bei beiden Ausgabegruppen stehen politische Momente stark im Vordergrund, entweder — wie bei den Subventionen — eine bestimmte Wirtschaftspolitik oder — wie bei den Unterstützungen — eine bestimmte Sozialpolitik. Beide entspringen h e u t e (daß dies immer so sein muß, bestreiten wir) in erster Linie bestimmten N ö t e n, für deren Behebung oder Milderung der Staat einspringt und zwar infolge des Druckes der einzelnen Gesellschaftgruppen, die ihren Einfluß über den Staat in der Finanzwirtschaft geltend machen.

Zurück zu der Unterscheidung in Einkommensbeanspruchung und -verschiebung. S u l t a n hat mit Recht eingewandt, die B e h a u p t u n g Colms, die Verzinsung und Amortisation konsumtiver Staatskredite sei keine Einkommensbeanspruchung, sondern eine Einkommensverschiebung von den Steuerzahlern zu den Staatsgläubigern sei f a l s c h. „Es handelt sich vielmehr darum, daß gerade infolge der Einkommsverschiebung eine Einkommensbeanspruchung eintritt oder zum mindesten eintreten kann." [53]) Man müsse sich an die Tatsache der Einkommens s c h i c h t u n g

kommensverschiebenden" Staatsausgaben „unter einem anderen als einem rein formalen Gesichtspunkte", zumal es nicht richtig sei, daß sie in jedem Falle eine geringere finanzielle „Belastung" darstellen als die Einkommensverwendungen. „Die Höhe der Staatsausgaben wird nicht schon dadurch in ihrer Bedeutung gemindert, daß sie zum überwiegenden Teil aus „Einkommensverschiebungen" bestehen, sondern es kommt stets auf die „Endwirkungen" jeder Ausgabengruppe an."

[53]) S u l t a n: Das Staatseinkommen, Tübingen 1932, S. 190.

erinnern. „Steuerzahler befinden sich in allen Schichten, Staatsgläubiger im Regelfall nur in den höheren. Schon daraus ergibt sich — selbst abgesehen von der Regression des Steuersystems — eine überschießende Einkommensbeanspruchung der unteren Schichten der Steuerzahler infolge der Einkommensverschiebung von ihnen an die in den höheren Einkommensschichten befindlichen Staatsgläubiger.“ [54]) Damit wird denn auch der Unterschied in bezug auf die Lastenfrage relativiert. Auch die Einkommensverschiebung belastet die nichtstaatliche Wirtschaft, belastet sie allerdings nicht generell und gleich, sondern bestimmte Teile besonders stark, andere dagegen weniger. Nirgendwo zeigt sich der geschichtete Charakter auch des Staates deutlicher, als in seinen sogenannten Geldleistungen. Wenn argumentiert wird, Einkommensbeanspruchung sei endgültige Verfügung über Einkommen durch Beanspruchung marktwirtschaftlicher Leistungen, während Einkommensverschiebung noch nicht diese endgültige Verfügung darstelle, sondern vielmehr der Wirtschaft, an die dieses Einkommen „verschoben“ wird, die letztliche Verfügung überlasse, so ist auch hier der Unterschied nur ein relativer. Es kommt nicht darauf an, wer juristisch endgültig verfügt. Ökonomisch entscheidend und soziologisch ausschlaggebend ist vielmehr, wer den Weg der endgültigen Einkommensbeanspruchung bestimmt. Das tut aber der Staat! Er ist es, der darüber entscheidet, ob und in welcher Höhe Subventionen, Unterstützungen gezahlt, Anleihen eingegangen, verzinst und getilgt werden. Indem er diese Entscheidung trifft, indem er zugleich (in der Regel) die Bedingungen aufstellt, unter denen er diese Geldleistungen zu übernehmen gewillt ist, zeichnet er bereits weitgehend (am stärksten bei den Unterstützungen, am schwächsten bei den Zins- und Amortisationszahlungen) den Verwendungsweg dieser Gelder der nichtstaatlichen Wirtschaft vor. Wenn auch im statistischen Sinne das Einkommen erst von diesen nichtstaatlichen Wirtschaften beansprucht wird, so ist es im ökonomisch-soziologischen Sinne der Staat, der es beansprucht — sofern er der Mächtigere gegenüber den privaten Wirtschaftsgruppen ist und es weitgehend in der Hand hat, auf die beschriebene Weise trotz scheinbar nur vorgenommener Einkommensverschiebung auch die Einkommensbeanspruchung in seinem Sinne zu beeinflussen.

Man sieht aus diesen von den verschiedensten Seiten

[54]) Sultan: a. a. O., S. 190.

kommenden Einwänden, daß der Unterschied zwischen Einkommensbeanspruchung und -verschiebung durchaus nicht feststeht, sondern daß seine vielverzweigte Problematik noch gründlicher Durchleuchtung bedarf. Wir haben in diesem Kapitel ein Bild von dem Umfang dieser Problematik gezeichnet. Sie steht hinter der Problematik der Steuerwirkungen durchaus nicht zurück. Das wird bei der folgenden Betrachtung noch klarer werden.

3. Die Personalausgaben.

Zu den „eisernen" Einteilungen der finanzwirtschaftlichen Ausgaben gehört die Unterscheidung in „Real- und Personalbedarf". Der Gedankengang ist hier dieser: alle Verausgabungen der Finanzwirtschaft lösen sich letztlich auf in Bezahlung von Dienstleistungen oder Sachgüter. Nun stimmt das allerdings nicht — wenigstens kommt es darauf an, wo man die Unterscheidung des wirtschaftlichen Mittels „Geldausgabe" in Personal- und Realausgaben aufhören läßt. Läßt man sie in dem Moment aufhören, wo durch die Finanzwirtschaft die Ausgabe tatsächlich oder rechnungsmäßig getätigt ist, so muß man nicht nur zwei, sondern drei Ausgabegruppen unterscheiden. Dann kommen als dritte Gruppe die „reinen" Geldleistungen hinzu. die sich nicht im Rahmen der Finanzwirtschaft in Bezahlung von Gütern und Dienstleistungen umwandeln, sondern sie in der indifferenten Geldform verlassen (Subventionen, Zinszahlungen). Derartige „Geldleistungen" — wie sie Colm[1]) nennt — haben im Laufe der historischen Entwicklung eine immer größere Bedeutung erlangt und sind heute zu einem Faktor der finanzwirtschaftlichen Verausgabung geworden, der hinter den Personal- und Realausgaben der Finanzwirtschaft an Bedeutung nicht zurücksteht und zu einem der wichtigsten und zugleich politisch heiß umstrittensten Positionen finanzwirtschaftlicher Ausgabenpolitik geworden ist.

Weil diese Geldleistungen erst in neuerer Zeit ihr überragendes Gewicht erhalten haben, ist es verständlich, warum erst im jüngsten finanzwissenschaftlichen Schrifttum die Besonderheiten dieser Ausgabenart erkannt werden. Die Colm'sche Schrift ist m. W. der erste theoretische Versuch, ihre Problematik zusammenfassend und systematisch darzustellen. In der neuesten Literatur sind dann noch Terhalle[2]) und Pfleiderer[3]) darauf eingegangen — abge-

[1]) Colm: Volkswirtschaftl. Theorie der Staatsausgaben. S. 40ff.
[2]) Terhalle: Deutschlands Finanznot, Berlin 1930.
[3]) Pfleiderer: Die Staatswirtschaft u. das Sozialprodukt, Jena 1931

sehen von der reichen reparationspolitischen und kreditpolitischen Literatur, die aber immer nur Teile dieses Komplexes und meist im politischen Zusammenhange oder vom Standpunkte der finanzwissenschaftlichen Einnahmenlehre aus behandelte. In der deutschen vorkriegszeitlichen Literatur hat man das Problem — abgesehen von einer kurzen Bemerkung bei Umpfenbach[4]) und einem Satze bei Schäffle[5]) — überhaupt nicht gesehen. Für die Finanzwissenschaft bis zum Kriege lösen sich die Geldausgaben des Staates völlig in Personal- und Realausgaben auf. Wir behandeln im Folgenden zunächst die Personalausgaben und Sachausgaben, erst im Anschluß daran die Geldleistungen.

Umpfenbach[6]) arbeitet den Unterschied zwischen Personal- und Realbedarf wie folgt heraus:

„Die spezifischen tauschwerten Güter, über welche der Finanz zur politischen Zweckerfüllung die Verfügung zustehen muß (d. i. der Naturalbedarf), sind entweder persönliche Leistungen oder Sachen und fallen demgemäß unter die Begriffe Personalbedarf und Realbedarf. Persönliche Leistungen, mit denen ein Staatsaufwand verbunden ist, die aber nicht selber im Wege des Verkehrs gegen Vergeltung von der Finanz erworben werden, sondern ihr auf anderem als wirtschaftlichem Wege zufließen, können folgerichtig nicht zum Personalbedarf gezählt werden. So erhält das Staatsoberhaupt seine Zivilliste keineswegs als bedungene Bezahlung für seine Leistungen, und ebensowenig in Ländern, wo die Wehrpflicht besteht, der Soldat seinen Sold. Diese Verwendungen sind Realbedarf, denn das letzte tauschwerte Gut, für dessen Beschaffung die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeit sorgen mußte, war ein Sachgut. Dagegen bildet die Bezahlung von Diensten in den Gehalten der Offiziere, Militär- und Zivilbeamten, sowie in gelegentlich wohl vorkommenden Vergütungen einzelner Leistungen ganz eigentlich den Gegenstand des Personalbedarfs. Alles übrige ist Realbedarf."

Auch wir zählen zum Personalbedarf nur den Teil des Bedarfs an persönlichen Dienstleistungen, der im Finanzbedarf seinen Ausdruck findet. Der „versteckte" Personalbedarf ist finanzwirtschaftlich recht beachtlich. Man denke nur an die Ehrenämter, deren wirtschaftlicher Wert in den Haushaltszahlen nicht zum Ausdruck kommt. Wir scheiden ihn hier aus, da er unmittelbar in das Gebiet der

---

[4]) Umpfenbach: Lehrbuch der Fin.-Wiss., 2. Aufl., Stuttgart 1887, Seite 51.

[5]) Schäffle: Theorie d. Deckg. d. Staatsbed., Tübingen 1880, 253

[6]) Umpfenbach: a. a. O., S. 52.

„Leistungen" fällt. Aber auch dann ist die Unterscheidung noch nicht eindeutig. Die Entlöhnung, die ein Soldat in einem Staat ohne Wehrpflicht (Deutschland) erhält, ist zweifellos zu den Personalausgaben zu rechnen; aber warum sollte das nicht auch mit dem Sold sein, den er im Staate mit Wehrpflicht bekommt?

Auch Jessen[7]) fühlt, daß die Unterscheidung in Real- und Personalbedarf problematisch ist: „Schon bei den Pensionen wird die Entscheidung schwierig. Aber sind nicht auch die Militär- und Kriegsrenten eigentlich persönliche Ausgaben? Und wie steht es mit der Erwerbslosenfürsorge? Wandert nicht überhaupt jede Zahlung, die aus dem Haushalt geleistet wird, in irgend eine persönliche Hand? Hat nicht der Lieferant von ‚sächlichen' Ausgabedingen im Augenblick auch persönliche Dienste geleistet, für die er entschädigt wird? Liegt also nicht der Unterschied zwischen ‚persönlichen' und ‚sächlichen' Ausgaben nur darin, daß die ersteren in einem etwas anderen Dienstverhältnis zum Staate stehen?"

Ähnlich hat schon Vocke[8]) argumentiert: „Diese Bezeichnung ist überhaupt schon deswegen nicht glücklich gewählt, weil am Ende jeder Aufwand ein Personalaufwand ist. Alle Güter entstehen durch Arbeit und alle Ausgaben für Hilfmittel des Dienstes und für öffentliche Veranstaltungen fließen an Personen."

Einige der bei Jessen und Vocke angedeuteten Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß beide alle Staatsausgaben in Real- und Personalausgaben auflösen wollen, während sie die dritte Kategorie, die Geldfortgaben, übersehen. Ein anderer Teil dieser Schwierigkeiten erwächst daraus, daß sie gewissermaßen den wirtschaftlichen Kreislauf des Geldes, das der Staat ausgibt, bis zu seiner letzten Station verfolgen. Daß letztlich alle Güter durch Arbeit entstehen, kann aber nicht zum Anlaß genommen werden, die einzelnen Stationen zu überspringen, die die Staatsausgaben durchwandern, darf nicht über die wirtschaftlichen Unterschiede hinwegtäuschen, die sich für die Finanzwirtschaft aus der Tatsache der Bezahlung von Beamten und Arbeitern und der Beschaffung sächlicher Hilfsmittel ergeben. Nicht daß die Lieferanten von Büromaterialien oder die Bauunternehmer, die ein Verwaltungsgebäude errichten, persönliche Dienste für die sie beauftragende Verwaltung leisten, wird bezahlt, sondern die Ausgabe erfolgt für die Ware, die sie liefern bezw. das Gebäude, das sie erstellen — also für ein

[7]) Jessen: Der vollkommene Haushaltplan, Berlin 1930, S. 57.
[8]) Vocke: Die Grundzüge der Fin.-Wiss., Leipzig 1894. S. 418.

Sachgut. Es ist eben notwendig, die einzelnen Stationen des Kreislaufes der Staatsausgaben zu beachten. Tut man es nicht, so lösen sich auch die Sachausgaben des Staates nochmals auf in Löhne, Materialien und „reine" Geldzahlungen, ebenso wie sich die Personalausgaben bei den Beamten umwandeln in Konsumtionen von Gütern und eventuelle Geldrücklagen. Darum müssen Finschnitte gemacht werden. Der Unterschied von Personal-, Real- und Geldausgaben hat zunächst den Sinn, daß die Geldausgaben, als die sich alle Staatsausgaben darbieten, dazu dienen, 1. Dienste zu bezahlen, die dem Staate geleistet werden, 2. Sachgüter zu beschaffen, deren er bedarf, 3. bestimmten Wirtschaftssubjekten Geldzuwendungen zu machen.

Will man die Personalausgaben definieren, so muß man den Sachverhalt in die Definition aufnehmen, daß die Empfänger dieser Zahlungen dem Staate persönliche Dienste leisten oder geleistet haben. Dieser Sachverhalt ist sowohl ein ökonomischer, als auch ein staatsrechtlich-soziologischer. Unter Zugrundelegung dieses Sachverhaltes kann man sagen, daß alle finanzwirtschaftlichen Ausgaben zu den Personalausgaben gehören, die an Personen als Entgelt für persönliche Dienstleistungen fließen, die gegenwärtig für Staat und Finanzwirtschaft geleistet werden oder früher geleistet wurden. Außer Gehältern und Löhnen müssen also auch die Pensionen, die Militär- und Kriegsrenten zu den Personalausgaben gerechnet werden, da sie ein Anerkenntnis sind für dem Staat ehemals geleistete Dienste.

Im Gegensatz dazu sind die heute so wichtigen Unterstützungen, seien es nun die Zahlungen für die Erwerbslosenfürsorge und die Sozialversicherung oder Wohlfahrtsausgaben, reine Geldleistungen und keine Personalausgaben des Staates, da persönliche Dienste von deren Empfängern dem Staate nicht geleistet werden, noch als Entgelt für diese Geldzahlungen geleistet wurden. Geht man aber einen Schritt weiter auf dem Wege, den die Staatsausgaben nehmen — gewissermaßen zur zweiten Station — und argumentiert rein ökonomisch, so verschwindet der Unterschied zwischen Personalausgaben und Unterstützungen teilweise. Denn fragt man nach den wirtschaftlichen Wirkungen beider Ausgabenkategorien und nimmt man sie zum Richtpunkt, so ergibt sich, daß sie in einer Beziehung gleich sind, insofern nämlich, als sowohl die Beamten, als auch die Unterstützungsempfänger als Käufer auf dem Markt auftreten. Personal- und Unterstützungsausgaben schaffen beide

eine — allerdings nicht homogene, aber sich vielfach überschneidende — große Käuferschicht.

Wie die Grenze flüssig ist zu den Unterstützungen, so ist sie es auch zu den Sachausgaben. Wir können wohl sagen: Sachbedarf ist aller Bedarf der Staatswirtschaft an Sachgütern, d. h. an Hilfsmitteln und verschiedenartigsten Vor- und Einrichtungen (Büromaterial, Verwaltungsgebäude, Dienstautos usw.; aber auch vor allem an militärischem „Mittel"bedarf, Waffen, Munition, Schiffe usw.), wie auch der sachliche Aufwand für die vielfältigen Arbeiten, die seitens der Finanzwirtschaften z. B. im Interesse von Wirtschaft und Verkehr unternommen werden (Landstraßen- und Kanalbau usw.).

Aber daß damit wirklich eine zweifelsfreie Grenzziehung gegeben ist, glauben wir nicht. Je nach dem Gesichtspunkt, den ein Betrachter in den Vordergrund rückt, wird er z. B. einmal die Naturalverpflegung des Heeres zum Personalbedarf, ein andermal zum Sachbedarf rechnen. Deutlicher wird die Unterscheidung, wenn man von der Bedeutung der zur Untersuchung stehenden Unterscheidung ausgeht. Die Einteilung in „Personal- und Sachbedarf" ist nicht etwa nur eine finanztechnische, wie Tyszka[9]) meint. Sie hat vielmehr eminente finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Bedeutung, die in den Wirkungen zu erblicken ist, die unmittelbar von den Ausgaben für personelle oder sächliche Dienstleistungen bzw. Güter ausgehen. Um diese Wirkungen zu kennzeichnen, wird jede Ausgabenart für sich behandelt.

Sowohl Wagner, als auch Umpfenbach, Roscher, ja überhaupt die meisten Autoren, ergehen sich in breiten Ausführungen darüber, wie das Gehalt des Beamten zustandekommt, wie es berechnet wird, aus welchen Einzelfaktoren (Gehalt, Pension, Repräsentationsgelder) es sich zusammensetzt. Diese besonders soziologisch sehr wichtigen Erörterungen interessieren uns hier nur insoweit, als sie die Faktoren nennen, die auf die Höhe des Finanzbedarfs Einfluß haben. So haben wir untersucht, wie weit unentgeltliche Dienstleistungen den Finanzbedarf verringern (siehe Kapitel: „Der versteckte Bedarf"), ob das Gehalt eine „gebundene", eine „Zwangsausgabe" (siehe Kapitel: „Zwangsläufige und freiwillige Ausgaben") darstellt, — weil das finanzwirtschaftliche Fragen sind, die uns in erster Linie angehen. Wenn Umpfenbach[10]) sagt, die hervorragend wichtige Stellung des Personalbedarfs im

[9]) Tyszka: Grundzüge der Fin.-Wiss., Jena 1920, Seite 36.
[10]) Umpfenbach: a. a. O., S. 53.

Finanzbedarf sei weit weniger in der Höhe seines Betrages, als in der Eigentümlichkeit des vorliegenden politischen Bedürfnisses zu suchen, so kann sich die Finanzwissenschaft auch damit weniger beschäftigen, denn diese Analyse der wichtigen Stellung des Personalbedarfs ist keine finanzielle, auch nur teilweise eine finanzsoziologische, als vielmehr eine spezifisch soziologische und politische.

So bleibt die wirtschaftliche Seite. Hier ist die entscheidende Bedeutung der Personalausgaben in zweierlei Richtung zu erblicken. Einmal dienen sie zur Beanspruchung von Arbeitskräften, über die in entsprechendem Ausmaße von der Marktwirtschaft nicht verfügt werden kann.[11]) „Und in dieser ausschließenden Verfügung über einen Teil der in jeder Volkswirtschaft nur in endlicher Menge verfügbaren Leistungen liegt das Charakteristikon der Verwendung von Einkommen, d. h. der effektiven Teilnahme am Sozialprodukt.[12]) Die Staatsausgabe, mit deren Hilfe hier Dienstleistungen bezahlt, Beamte, Arbeiter usw. besoldet werden, stellt demnach im Sinne der umstrittenen Terminologie von Colm und Pfleiderer eine Einkommensverwendung dar. Es muß aber eine Einschränkung gemacht werden. Gewiß verfügt jede Volkswirtschaft nur über eine endliche Menge von Leistungen. Gewiß kann man auch sagen, wenn die Finanzwirtschaft über einen Teil dieser Leistungen verfügt, kann die Marktwirtschaft darüber nicht verfügen. Daß dieser Teil der Marktwirtschaft entzogen worden ist, kann man offenbar nur dann sagen, wenn die Marktwirtschaft dieses Teils der Leistungen, den die Finanzwirtschaft beansprucht, unbedingt bedarf. Wenn sie die Möglichkeit hat, sie ökonomisch zu verwenden und die Finanzwirtschaft das durch ihre eigene Leistungsbeanspruchung verhindert. Das ist aber nur der Fall in einer Volkswirtschaft ohne Arbeitslosigkeit bezw. in einer Volkswirtschaft mit so geringer Arbeitslosigkeit, daß keine äquivalenten, für bestimmte Leistungen qualifizierte Arbeitskräfte frei sind. In diesem Falle braucht die Marktwirtschaft Arbeitskräfte und kann sie nicht bekommen. Die ökonomische Wirkung wird sein — gute Konjunktur vorausgesetzt —, daß die Löhne steigen, daß aber auch zugleich eine verstärkte Nachfrage nach mechanischen Arbeitsmitteln (Maschinen usw.), sowie durchgreifende Rationalisierungen einsetzen, die Arbeitskräfte ersparen bezw. die Leistungen erhöhen. Etwas anderes ist

[11]) Siehe Colm: a. a. O., S. 36, Pfleiderer: a. a. O., Seite 52 und Einzelschrift zu Statistik des deutsch. Reiches, Band 2, Seite 429.
[12]) Pfleiderer: a. a. O., S. 52.

es jedoch in einer Volkswirtschaft mit starker Arbeitslosigkeit. Hier findet kein Entzug von Arbeitskräften durch die Finanzwirtschaft statt, denn die Marktwirtschaft kann gar nicht in dem Maße latente Leistungen verwenden, als ihr auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehen. Im Gegenteil: bei rückläufiger Konjunktur finden noch weitere Entlassungen statt. Die unverminderte Weiterbeschäftigung von Arbeitskräften durch den Staat bedeutet in diesem Falle, daß der Arbeitsmarkt seitens des Staates nicht noch stärker belastet wird. Stellt er neue Arbeitskräfte ein, d. h. läßt er in konjunkturpolitischer Absicht Arbeiten zusätzlicher Art ausführen, so findet sogar eine Entlastung des Arbeitsmarktes statt. ist diese Beanspruchung von Arbeitskräften alles andere als eine Beeinträchtigung der Marktwirtschaft (wohlgemerkt nur einseitig von der Beanspruchung von Arbeitskräften aus gesehen), kann sie sogar bei entsprechenden Umständen zu einer Konjunkturbelebung führen, da ja nicht nur die Arbeitsleistungen, sondern zugleich auch Sachgüter seitens des Staates nachgefragt werden. Entläßt dagegen der Staat in der Krise ebenfalls Arbeitskräfte, drosselt er seine Personalausgaben, so wirkt das ebenso wie die Entlassung von Arbeitskräften und die Kürzung von Löhnen in der Marktwirtschaft.

Unser Eingangssatz, die Beanspruchung von Arbeitskräften durch die Staatswirtschaft schließe in gleichem Umfange ihre Beanspruchung durch die Marktwirtschaft aus, trifft also wohl formal zu, hat aber Bedeutung nur für eine Wirtschaft, in der Arbeitskräfte nur in begrenztem Umfange zur Verfügung stehen, oder wenn man annimmt, daß die Marktwirtschaft in eben dem Umfange Arbeitskräfte mehr beschäftigen würde, in dem der Staat auf die Beschäftigung von Arbeitskräften und zugleich auf die Steuern verzichtet, die sie kosten. Diese Voraussetzungen können in einer rationalisierten Wirtschaft, die sich in der Krise befindet, kaum gemacht werden.

Unsere Relativierungen sind vornehmlich ausgegangen von einer bereits vorhandenen Aufteilung der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte auf die staatliche und nichtstaatliche Wirtschaft. Davon zu unterscheiden sind die Fälle, in denen sich der Personalbedarf ändert, in denen er also erhöht oder verringert wird. Werden vom Staate (und zwar auf Grund neuer Steuereinnahmen) in erhöhtem Maße Arbeitskräfte beansprucht, so tritt eine Verschiebung in der Nachfrage hiernach ein. Arbeitskräfte, zu deren Einsatz sonst in der Marktwirtschaft die Möglichkeit bestanden hätte oder die arbeitslos waren, werden nunmehr in der Staatswirtschaft beschäftigt. Ihre Leistungen, die sie

dort erstellen, sind anderer Art als die, die sie in der Marktwirtschaft erstellt hätten — sofern sie nicht arbeitslos waren. Eine Produktionsverschiebung kann die Folge sein. Ob das aber der Fall ist und in welchem Umfange, hängt nicht nur von der Beanspruchung der Arbeitskräfte selbst ab. Es hängt auch davon ab, was diese Personen konsumieren. Werden Arbeitskräfte entlassen (und wird zugleich entsprechend die Steuer gesenkt), so hat die Marktwirtschaft die Möglichkeit, Einstellungen vorzunehmen. Ob sie das aber tut, ist wieder (siehe oben) eine Frage der technischen Organisation der Verkehrswirtschaften und ihrer Absatzmöglichkeiten. Eine Verschiebung der Nachfrage nach Arbeitskräften ist aber auch hier zu erwarten.

Will man aber die Wirkungen dieser Verschiebungen näher nachprüfen, so muß man zweitens bedenken, daß durch die Personalausgaben eine relativ einheitliche, große Konsumentenschicht geschaffen wird. Die Gehalte sind nach einem einheitlichen Plan für die gesamte Finanzwirtschaft gestaffelt. Man kann auf Grund statistisch-historischer Untersuchungen festzustellen suchen, welche Einkommensteile hier alljährlich den verschiedenen Gruppen zufließen und wie sie — dies unter Zuhilfenahme von Haushaltsrechnungen — in der Volkswirtschaft verwendet werden, wobei manche Konsumgewohnheiten der Beamten bekannt sind. Auf Grund derartiger Berechnungen kann man dann auch die Wirkungen von Gehaltsveränderungen auf Konsumtion und Produktion festzustellen suchen, worum sich die Lohntheorie schon seit langem bemüht. Diesen Wirkungen kann von hier aus auch viel eher nachgegangen werden, als von seiten privatwirtschaftlicher Lohnveränderungen aus. Denn in der öffentlichen Wirtschaft erfolgen sie ruckartiger und einheitlich für ein ganzes Gebiet auf einmal (Besoldungsneuordnung, notverordnete Gehaltskürzung), während sie in der Privatwirtschaft sich normalerweise (von Notverordnungen wie der vom Dezember 1931 abgesehen) meist auf Grund wirtschaftlicher Kämpfe erst von Branche zu Branche zeitlich nacheinander durchsetzen.

Die Untersuchung der Wirkungen, die von den Ausgaben einer gegebenen Beamten- bezw. Staatsarbeiterzahl ausgehen, ist zu trennen von dem oben erwähnten Falle, in dem Staatspersonal eingestellt wird. Dann verschiebt sich ja nicht nur die Nachfrage nach der Ware „menschliche Arbeitskraft", sondern u. U. auch nach Konsumgütern.[13]) Nur wenn die Empfänger von Besoldungen

[13]) Siehe die Analyse bei Ritschl: Theorie d. Staatswirtschaft...., Seite 114.

genau dasselbe konsumieren würden, was sie ehedem konsumiert hatten, würden keine Veränderungen eintreten. Das ist aber kaum zu erwarten, trifft höchstens für solche qualifizierten Kräfte zu, die aus der Wirtschaft in die Verwaltung hinüberwechseln. Sonst aber wird es sich um Einstellungen von Menschen handeln, die bisher entweder arbeitslos waren, oder sich eine Anwartschaft auf Beschäftigung im Staatsdienst erworben haben (Referendare aller Art, Militäranwärter). Daß bei diesen eine Änderung des Konsums eintritt, dürfte auf der Hand liegen. Wird staatliches Personal entlassen (daß auch Beamte in größerer Zahl entlassen werden können, ist ja z. B im Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums" staatsrechtlich festgelegt), so hat das nicht ohne weiteres die Bedeutung, daß nunmehr die Verschiebungen gerade entgegengesetzt denen bei der Einstellung verlaufen. Wenn sich inzwischen feste Konsumgewohnheiten auf Grund der Zugehörigkeit zu einem in seinem Wesen zu Tradition und Konservativismus neigenden Stande gebildet haben, so findet wohl eine Verringerung der Höhe der Konsumtionen statt (wie ehemals ihre Erhöhung die Folge der Einstellung war); aber die Struktur des Konsums bleibt doch in wesentlichen Teilen starrer, ändert sich viel zögernder. Die theoretische Deduktion vermag hierzu nicht viel mehr als Allgemeines zu sagen. Entscheidend scheint uns hier immer die — an theoretischen Fragestellungen geschulte empirische Untersuchung auf Grund bestimmter Etatausgaben zu sein.

4. Die Sachausgaben.

Der Sachbedarf der Finanzwirtschaft ist ein vielfältiger. Im Gebiet der inneren und äußeren Verwaltung erstreckt er sich zunächst im wesentlichen auf die Beschaffung von Bürobedarf, Errichtung und Erhaltung von Verwaltungsgebäuden, Bezahlung von Mieten, Licht, Heizung, Telefon, Haltung von Dienstautos usw. Eine ungleich größere Bedeutung haben die Sachausgaben jedoch in der Militärverwaltung, in der nicht nur der Natur des Militärbedarfs nach größere Sachbeschaffungen notwendig sind, sondern überdies auch nicht zu unterschätzende Teile dieses Sachbedarfes in eigener Regie durch militäreigene Werkstätten und Einrichtungen laufend gedeckt werden. Aber auch im Bereiche anderer Verwaltungen sind umfangreiche Sachausgaben teils laufend, teils einmalig notwendig, die nicht ohne weiteres auf einen Nenner zu bringen sind.

Man muß hier den Bedarf an immobilen vom Bedarf

an mobilen Werten unterscheiden. „In bezug auf den Bedarf an ersteren wird man zwar keine generelle Feststellung machen können; aber im allgemeinen überwiegt da, wo man es mit einem erheblichen und vermutlich für längere Zeit andauernden Bedarf zu tun hat, durchaus der Eigenbesitz. Für den Eigenbesitz besteht in einer aufstrebenden Volkswirtschaft auch insofern ein Ansporn, als er infolge der zu erwartenden Bodenwertsteigerung eine Ersparnis verspricht. Dazu kommt, daß man sich bei der Eigenart der öffentlichen Aufgaben meist auf eine lange und nicht unnötig durch einen Ortswechsel gestörte Betätigung einrichten muß." [1]) Diese Hinweise von Terhalle können nur einen Teil der Ausgaben für immobile Werte erklären. Zu einem wesentlichen Teil ist gerade der Besitz an Immobilien auf historische Gründe zurückzuführen, daneben aber auch — man denke vor allem an den Militärbedarf — auf politische Ursachen. Bei den Kommunen sind häufig rein ökonomische Erwägungen ausschlaggebend gewesen insofern, als aufstrebende Städte den Boden der Spekulation, wenigstens teilweise, zu entziehen trachteten. Dieser Besitz erfordert nicht nur die einmaligen Erwerbskosten, sondern auch laufende Unterhaltungskosten. Allerdings führt er auch zu gewissen Einnahmen, die seine Kosten mindern (Mietseinnahmen usw.). Die nähere Erörterung dieser Ausgaben, wie auch der Ausgaben für mobile Werte, ihre Unterteilung, ihre Verrechnung usw., ist Sache einer Haushaltslehre, da sie im Zusammenhang mit Fragen der praktischen Haushaltsführung geschieht. Zu betonen ist hier als wirtschaftlich — nicht nur rechtlich, relevant —, daß die beschafften immobilen und mobilen Werte in das Eigentum der Finanzwirtschaft übergehen. Für die Ausgaben erscheint also ein materieller Gegenwert im sogenannten „Verwaltungsvermögen", der sich in verschieden schneller Weise abnutzt und dessen Bewertung und Verwaltung zu besprechen ebenfalls Sache der Haushaltslehre, nicht Angelegenheit der prinzipiellen Finanzwissenschaft ist.

Teilweise in die Haushaltslehre und vorwiegend in die Finanzpolitik gehört die Frage, ob der Staat seinen Bedarf an mobilen Sachgütern im freien Verkehr von den Privatwirtschaften erwerben oder in eigener Regie herstellen solle. Um nicht politische Urteile zu fällen, seien lediglich die Gesichtspunkte knapp besprochen, die hierbei beachtet werden müssen. Der Hauptgesichtspunkt rein ökonomischer Art ist der, daß der Staat — wie jeder Private — versuchen muß, seinen Sachbedarf — und nicht nur an

[1]) Terhalle: Finanzwissenschaft, Jena 1930. Seite 59.

mobilen Gütern — auf die wirtschaftlichste Weise zu decken. Erweist sich für eine bestimmte Sachgutbeschaffung der Eigenbetrieb als billiger, dann ist er das für die Finanzwirtschaft gegenüber der Deckung durch Aufträge an die Privatwirtschaft Gegebene — rein ökonomisch gesehen. Aber hier beginnt erst die eigentliche Schwierigkeit. Kann man wirklich in jedem Falle exakt berechnen, ob die eine oder die andere Befriedigungsweise die „billigere" ist? Und gesetzt den Fall, man könnte es, muß sich dann der Staat an diese ökonomischen Daten halten? Beweist nicht vielmehr die Erfahrung, daß der Staat auch dort, wo eine wirtschaftlich billigere Herstellung von Sachgütern durch die nichtstaatliche Wirtschaft möglich und wahrscheinlich ist, dennoch bestimmte Sachgutherstellungen in eigener Regie durchführt? Das geschieht, weil eben in der Staatswirtschaft nicht nur rein ökonomische Überlegungen den Ausschlag geben. Man denke vor allem an die umfangreiche Eigenbefriedigung im Rahmen der Militärverwaltung, wo vielfach politische Gründe den Ausschlag geben. Aber selbst wenn man ökonomische Gründe ausschlaggebend sein läßt, so muß doch der Staat seine wirtschaftlichen Überlegungen etwas weiter ausdehnen. Auch falls er in einem bestimmten Falle ebenso billig oder gar billiger als die Privatwirtschaft produzieren könnte, braucht ihn das nicht notwendig zur Eigenproduktion veranlassen; denn die Auftragserteilung an die Privatwirtschaft sichert die Pflege einer Steuereinkommensquelle, die u. U. wertvoller ist, als die durch Eigenproduktion erhoffte Ersparung.

Beachtet werden muß auch folgender Punkt, auf den Heckel[2]) hinweist: „Bei der Finanzwirtschaft zeigt sich mehrfach ein Monopolcharakter, insofern der Staat in mancherlei Richtungen die ausschließliche Nachfrage nach gewissen Gegenständen darstellt, alleiniger Käufer oder Abnehmer von gewissen Gütern oder Dienstleistungen ist. Nur der Staat ist beispielsweise Käufer von militärischen Ausrüstungsgegenständen, nur der Staat sucht für gewisse Zwecke, wie für das Richteramt, den Militärdienst u. dgl. mehr, Arbeitskräfte anzuwerben."

Für die Nachfrage nach Arbeitskräften scheint mir dieser „Monopolcharakter" weniger gegeben. Einmal ist der Unterschied der Beanspruchungen bestimmter qualitativ vorgebildeter Arbeitskräfte nur ein relativer. Auch in der Industrie bildet sich so etwas wie ein Beamtentum heraus. Es gibt auch private (schieds-) richterliche Tätigkeit,

[2]) Heckel: Artikel „Finanzwissenschaft" im „Wörterbuch der Volkswirtschaft", 3. Auflage. Jena 1911, Seite 857.

wie es auch private Schulen und damit Lehrkräfte gibt. Entscheidend scheint aber das zweite, daß nämlich die menschliche Arbeitskraft etwas Elastisches ist, daß sie sich um- und auf neue Verhältnisse im allgemeinen relativ schnell einstellen kann. Das beweist rein äußerlich der häufige Austausch von Verwaltungsbeamten, die in die Wirtschaft gehen, und von Wirtschaftsfunktionären, die zur Verwaltung hinüberwechseln.

Wesentlicher ist dagegen der „Monopolcharakter" bei der Nachfrage nach Sachgütern. In diesem Falle haben selbst so liberale Schriftsteller wie Umpfenbach[3]) und Lotz[4]) dem Staate Eigenproduktion zugestanden.

Als Regelfall der Deckung des Sachbedarfes bezeichnet man es, daß er im freien Verkehr durch Kauf oder Miete befriedigt wird. Lotz spricht sogar davon, daß dies der „normale Fall"[5]) sei, während Terhalle hier immerhin nur eine „wirtschaftlich durchaus zweckmäßige Regel..."[6]) erblickt. Dieser „Regelfall" ist nun aber eine historische Tatsache, kein theoretischer, sondern ein politischer Lehrsatz. Finanztheoretisch läßt sich nur sagen: sofern die Staatswirtschaft Wirtschaft ist, hat sie bei der Sachgutbefriedigung — wie auch sonst — dem ökonomischen Prinzip zu folgen. Da sie aber nicht nur Wirtschaft, sondern zugleich Staat ist, werden eben immer außerökonomische Überlegungen mitsprechen, weshalb es hier nur finanzpolitische und Zweckmäßigkeitserwägungen gibt. — Aber halten wir uns einmal an die Tatsache, daß — unbeschadet nicht unbeachtlicher und in manchen Verwaltungen sogar sehr bedeutender Eigenproduktion — die Beschaffung von Sachgütern auf dem Markte geschieht, so ergibt sich daraus wiederum die Konsequenz, diese Beschaffung ökonomisch vorzunehmen. In der Finanzpraxis haben sich zwei Wege dazu herausgebildet: 1. die Beschaffung in großen Mengen zwecks Erlangung der Vorteile des Großeinkaufs, 2. das Submissionsverfahren bezw. Verdingungswesen. Die Literatur vor allem über das Submissionsverfahren ist eine ziemlich große. Nicht nur in der Finanzliteratur, sondern in neuerer Zeit in besonderem Maße in der Betriebswirtschaftslehre, sind eine Reihe von Untersuchungen zu diesem Thema erschienen. Hier sei nur darauf verwiesen. Die nähere Erörterung beider Beschaffungswege, die Beschreibung ihrer Methoden, ihrer Technik und ihrer Formen ist nicht mehr Aufgabe der Finanzwissenschaft. Die kann nur feststellen, worin ihre

[3]) Umpfenbach: a. a. O., S. 59.
[4]) Lotz: Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1929, Seite 245.
[5]) Lotz: a. a. O., S. 246 (2. Aufl.)
[6]) Terhalle: Finanzwissenschaft, 1930, Seite 59.

ökonomische Funktion besteht. Das ist in einem Satz gesagt: der rationellen Sachbedarfsbefriedigung zu dienen. Aber es muß sofort hinzugefügt werden, daß dabei nicht nur die Interessen der Finanzen, d. h. nicht nur rein fiskalische Erwägungen eine Rolle spielen, sondern auch volkswirtschaftliche, sozialpolitische, teilweise auch rein lokale Überlegungen. Der Staat betreibt mit seiner Auftragsvergebung zugleich eine bestimmte Wirtschaftspolitik, will bestimmte Unternehmungszweige oder die Wirtschaft eines bestimmten Landesteiles oder eines Ortes bevorzugt fördern, einer bestimmten Sozialpolitik dadurch größeren Nachdruck verleihen, daß er Aufträge nur an Firmen erteilt, die gewisse Mindestlöhne zahlen oder bestimmten modernen hygienischen Vorschriften genügen.

Unter Zugrundelegung derartiger und anderer politischer Absichten entscheidet er über die örtliche Verteilung seiner Sachausgaben. Offenbar hängen die wirtschaftlichen Wirkungen dieser Ausgaben — wie der Ausgaben überhaupt — in der genannten Richtung davon ab, welchen Landesteilen sie zugutekommen und ob sie im In- oder Ausland getätigt werden. Die Finanzschriftsteller haben diesen Fragen wiederholt Beachtung geschenkt. So hat schon Rau[7]) unterschieden zwischen Ausgaben, die den Staat im ganzen betreffen und „Ausgaben für Einrichtungen und Anstalten, deren Wirkungen ganz oder größtenteils den Bewohnern jedes einzelnen Bezirkes zugute kommen." Aber bei den letzteren muß man doch die wirtschaftlichen Fernwirkungen beachten. Man denke z. B. an Meliorationen bestimmter Landesteile oder an die Auftragserteilung für Kanalisations- oder Eisenbahnbauten, bei denen man die Industrie bestimmter Landesteile bevorzugen oder benachteiligen kann: immer kommen die dafür ausgeworfenen Ausgaben örtlich und personell bestimmten Interessengruppen unmittelbar zugute: aber das geschieht u. a. auch deswegen, weil davon ökonomische Folgen erwartet werden, die über diesen engen Interessentenkreis wirtschaftlich nützlich hinauswirken.

Weder bei den Inlandssachausgaben darf man derartige Fernwirkungen übersehen, noch auch bei den Auslandssachausgaben. Darauf macht Terhalle aufmerksam. Er betont bei der Besprechung der in der Finanzpolitik so häufig erörterten Frage, ob „nationale" oder „internationale" Auftragsvergebung vorzunehmen sei, daß eine rationelle Vergebung im Vordergrund stehen müsse, die sich nicht

[7]) Rau: Grundsätze der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Heidelberg 1843, Seite 52.

dem Nationalisierungsargument beugt, wenn im Auslande vorteilhafter zu kaufen sei. Denn: „Auch der Fiskus, welcher im Auslande kauft, vergibt Aufträge im Inlande, nur Aufträge anderer Art, nämlich solche, welche der ausländische Kunde infolge des Staatseinkaufs erteilen kann und auch auf die Dauer muß." [8]) Was für die „Nationalisierung" der Vergebungspolitik gesagt sei, gelte auch für deren „Kommunalisierung". Rein ökonomisch ist dem kein Wort hinzuzufügen. Hier ergibt sich alles aus dem ökonomischen Prinzip. Aber es kann nicht häufig genug betont werden, daß dieser Grundsatz in ungleich größerem Maße, als es in der privaten Verausgabung sein kann, nur bedingte Geltung hat und ihm andere Überlegungen entscheidend zur Seite treten. Das gilt auch für die Argumentation Inlands- oder Auslandsbeschaffung. Wie die Erteilung von Sachaufträgen an das Ausland wirtschaftlich wirken, hat Ritschl [9]) untersucht, auf dessen Darstellung hier verwiesen sei.

Die Wirkungen der Sachausgaben hängen also davon ab, ob die Herstellung von Sachgütern in eigener oder privater Regie erfolgt, ob die Beschaffung im In- oder Ausland geschah, und welche Beschaffungstechnik angewendet wurde. Aber eine noch bedeutendere Rolle spielt die Art der Sachausgaben. Wir unterschieden bereits zwischen mobilen und immobilen Werten. Diese Unterscheidung könnte noch weiter untergliedert und besprochen werden. Doch ist das nicht mehr Aufgabe der allgemeinen, sondern einer historischen Ausgabenlehre, sowie vor allem der Haushaltslehre. Teilweise ist das eben mit einer wirtschaftlichen Unterteilung dergestalt, daß von einzelnen Arbeitsgebieten der Staatswirtschaft ausgegangen wird. So hat Burkert [10]) die Maßnahmen und Ausgaben dargestellt, durch die der Staat die Rationalisierung gefördert hat. So untersucht Heider [11]) die staatliche Wohnungsbautätigkeit anhand der Hauszinssteuerverwendung. So sind noch eine Reihe weiterer Spezialuntersuchungen vorhanden, wie z. B. die von Löbner [12]), Kandler [13]) und Boesler [14]). Sie sind natürlich nicht nur für eine Darstellung der Wirkungen von Sachausgaben von Belang. Letzlich gehen

[8]) Terhalle: a. a. O., Seite 66.
[9]) Ritschl: a. a O., Seite 128/130.
[10]) Burkert: Die staatl Förderung der Rationalisierung der Betriebe und der Arbeit, Diss., Breslau 1928.
[11]) Heider: Erhebungs- und Verwendungszwecke der preuss. Hauszinssteuer, Diss, Königsberg 1929.
[12]) Löbner: Die finanziellen Auswirkungen der Reichswasserstraßenpolitik . . ., Diss. Leipzig 1931.
[13]) Kandler: Der deutsche Heeres-Etat, Leipzig 1930.
[14]) Boesler: Sozialetat und soziale Belastung, Berlin 1931.

sie von bestimmten staatlichen Zwecken aus. An dieser Stelle erweist sich die Zusammengehörigkeit aller Ausgaben, vor allem der Personal- und Realausgaben. Man kann sie nur z. T. voneinander trennen — und das muß im Interesse genauer Analyse geschehen. Aber man darf sie nicht restlos atomisieren. Erst Personal- und Sachausgaben zusammen erstellen bezw. ermöglichen die staatlichen Leistungen.

Ist weder von dem Gesichtspunkt einzelner Arbeitsgebiete aus, noch auch von der Unterscheidung in mobile und immobile Sachausgaben über die von uns besprochenen finanzwirtschaftlichen Sachverhalte hinaus eine isolierte Betrachtung nur der Sachausgaben möglich, so ist sie es doch dann, wenn man sich überlegt, daß sich die Sachausgaben ökonomisch in zwei Gruppen teilen lassen. Die erste Gruppe, die wir Verwaltungssachausgaben nennen wollen, besteht aus mobilen und immobilen Sachausgaben, die für die Tätigkeit der Verwaltung notwendig sind. Es handelt sich hier um die Ausgaben für Büroeinrichtungen, Büromaschinen, Verwaltungsgebäude usw. Bei der Militärverwaltung kommen noch hinzu die Ausgaben für die eigenen Werkstätten und die technische Apparatur des Heeres und der Marine, also auch die Sachausgaben für die Flotte, der Bau von Kriegsschiffen usw. Die zweite Gruppe besteht aus den Investitionen des Staates. Hier wären besonders zu nennen die Ausgaben für Wirtschaft und Verkehr (Kanal-, Eisenbahn- und Straßenbauten, Siedlungen, Meliorationen usw.). Die erste Gruppe ermöglicht Staatsleistungen, die zweite stellt selbst derartige Staatsleistungen dar, ist Ausdruck einer bestimmten Wirtschaftspolitik. Offenbar sind die Wirkungen bei beiden Gruppen verschiedene, oder besser: bei der zweiten Gruppe sind sie viel tiefergehender, als — vielleicht von großen Militär-Sachausgaben abgesehen — bei der ersten.

So klar der Unterschied im ersten Augenblick erscheint und so sehr es m. E. notwendig ist, ihn zu machen, so darf doch seine Problematik nicht unterschätzt werden. Die Grenzen sind flüssig. Auch der Begriff der „Investition" hat verschiedenen Sinn. Kann man von Investierungen nur sprechen, wenn es sich um Neuanlagen handelt — im Unterschied zu laufenden Ausgaben? Hier muß eingeschränkt werden. Eine Investierung kann ein einmaliger Akt sein. Eine Investierung kann aber auch laufend erfolgen — und gerade bei vielen staatlichen Investierungen ist das der Fall. Ein Kanalbau z. B. ist nicht damit abgeschlossen, daß dieser Bau vollendet wird. Er fordert laufende Unterhaltungskosten, die automatisch mit der Erstellung der Wasserstraße erwachsen, die sich zwar betriebs-

wirtschaftlich gedacht vom Kanalaufwand scheiden lassen, nicht aber volkswirtschaftlich.

Das kann man nur bei den privatwirtschaftlichen Investitionen des Staates im Gegensatz zu den staatswirtschaftlichen.[15]) Daß ein Unterschied zwischen den privatwirtschaftlichen und den staatswirtschaftlichen Investitionen zu machen ist, hat man auch in der amtlichen Statistik erkannt, in derem repräsentativem Werk über die Staatsausgaben[16]) es heißt: „Als Investierungen im Sinne der privaten Erwerbswirtschaft treten Staatsaufwendungen nur bei den staatlichen Erwerbsbetrieben auf. Alle übrigen Investierungen des Staates tragen einen wesentlich anderen Charakter, indem sie nicht wie in der Privatwirtschaft der Ertragserzielung, sondern einer bestimmten verwaltungsmäßigen Nutzung dienen und häufig aus politischen Gründen vorgenommen werden."

Der zweite Satz bedarf einer Interpretation. Die staatswirtschaftlichen Investierungen dienen nicht, wie die privatwirtschaftlichen, der Ertragserzielung; aber kann man sagen, daß sie nur „einer bestimmten verwaltungsmäßigen Nutzung" dienen? Das würde den Tatbestand nicht erschöpfen und die Bezeichnung als „Investition" nicht rechtfertigen. Zwar erzielt der Staat mit Kanalisationen, Siedlungen usw. keine Erträge bezw. Überschüsse — insofern könnte man sagen, es sei nicht richtig, für derartige Aufwendungen den Begriff der Investition zu gebrauchen. Aber der Staat erstellt ja derartige Anlagen, wie sie eine Kanalisation z. B. repräsentiert, nicht um ihrer verwaltungsmäßigen Nutzung willen. Er erstellt sie mit der Absicht, dadurch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der davon betroffenen Wirtschaftsteile zu heben. Er will, daß seine Ausgabe sich „produktiv" auswirkt. Und tatsächlich geschieht das auch im Normalfall meist. Daß aber eine Steigerung der „Produktivität" beabsichtigt und auch erreicht wird, sind typische Kennzeichen einer echten Investition — deshalb ist es berechtigt, auch von den staatswirtschaftlichen Sachausgaben der besprochenen Art als von „Investitionen" zu sprechen.

Natürlich hat diese Art von Investitionen Unterschiede zur privatwirtschaftlichen. Die letztere basiert auf relativ

[15]) Der Begriff der Investition wird verschieden angewendet. Teils versteht man darunter „Kapital in einer Unternehmung anlegen", teils nur „Aufwendung von Kapitalien zu gewinnbringenden Zwecken". In weiterem Sinne spricht man von Investitionen als von Aufwendungen für „produktive Zwecke". In diesem letzten Sinne verwenden wir den Begriff.

[16]) „Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien in der Vor- und Nachkriegszeit", Einzelschriften zur Statistik des deutschen Reiches, Nr. 2, Seite 438.

genauer Kalkulation und führt zu meßbaren Erträgen. Die erstere vermag selbst in ihrer Kostenkalkulation nicht immer so genau zu sein, wie es bei der privatwirtschaftlichen Investition gewöhnlich der Fall ist, außerdem führt sie zu keinen Erträgen. Dafür steigert sie aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, nur kann man das Maß dieser Steigerung nicht größenmäßig feststellen. Deshalb ist zwar die Gefahr einer „Fehlleitung" von Kapital vielleicht größer, als bei den privatwirtschaftlichen Investitionen — es kommt auf die Umstände an, auf die Konjunktur, den technischen Fortschritt usw. —; dafür ist anderseits aber auch die Chance eines tieferwirkenden wirtschaftlichen Erfolges größer — und nicht nur eines wirtschaftlichen, wirkt sich doch gewöhnlich eine staatswirtschaftliche Investition nicht nur ökonomisch aus, „investiert" doch der Staat meist nicht nur zwecks Hebung der ökonomischen Leistungsfähigkeit, sondern ebensowohl und häufig noch mehr aus politischen Gründen, zwecks Hebung der Volksgesundheit oder aus agrarpolitischen Gründen. (Man denke an die Siedlungen und Meliorationen.)

Nach den hier vorgetragenen Ansichten dürfte es verständlich sein, warum wir die militärischen Sachausgaben, auch die Flottenausgaben, zu den Verwaltungs-Sachausgaben und nicht zu den staatswirtschaftlichen Investitionen rechnen: weil hier weder eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unmittelbar stattfindet, noch beabsichtigt ist. Auch bei den übrigen Verwaltungs-Sachausgaben ist das nicht der Fall; sie dienen der Unterhaltung des Verwaltungs„betriebes", ermöglichen sein Funktionieren. Ihre Wirkungen liegen daher wesentlich in den Leistungen, die erstellt werden, liegen weitgehend im Außerökonomischen, Politischen. Im Gegensatz dazu sind die Wirkungen der Investitionen in erster Linie beabsichtigte ökonomische; bei den rein privatwirtschaftlichen Investitionen sind es nur (beabsichtigte) ökonomische (Rentabilität); bei den staatswirtschaftlichen Investitionen treten noch andere beabsichtigte Wirkungen hinzu. Es darf in diesem Zusammenhang bei den Sachausgaben nämlich nicht vergessen werden, daß Verfügungsgewalt über Güter in einem eine ökonomische und politische Kategorie bedeutet [17]) und daß sie zugleich Verfügung über Menschen bedeutet. Darum kann man auch nicht sich absolut ausschließende Gegenüberstellungen zwischen Verwaltungs-Sachausgaben und Investitionen machen, sondern nur hervorheben, wo ihr Hauptgewicht liegt.

Beachtet muß auch werden, daß mit der Teilung in

[17]) Sultan: Das Staatseinkommen, Tübingen 1932, Seite 24.

privatwirtschaftliche und staatswirtschaftliche Investitionen der Begriff der Investition noch nicht erschöpft ist. Investitionen im Sinne von Kapital-„Anlagen" liegen nicht nur vor bei den Sachausgaben, sondern u. U. auch bei „reinen" Geldausgaben, so z. B. wenn Werte erworben werden, „die gemeinhin als Kapitalwerte gelten und als solche weiterbestehen sollen. Sind diese Werte (z. B. Erwerb eines Aktienpakets) zu ihrem „normalen Marktpreis" bezahlt, so kann man von einer Investition sprechen, bei der sich allerdings der privatwirtschaftliche und staatswirtschaftliche Charakter dieser Investition mischen. Werden sie dagegen offensichtlich überzahlt, so liegt keine Investition, sondern eine Subvention vor.

Die Investitionen werden, wie gesagt, Subventionen an dem Punkte, wo durch besonders billige Kredite an die Privatwirtschaft dieser Vorteile zugeschoben werden. Was ihre Bedeutung betrifft, so handelt es sich bei den staatswirtschaftlichen Investitionen um eine Festlegung von Kapital, von dem es meist nur gewiß is, daß es sich privatwirtschaftlich nicht verzinst, von dem es aber ungewiß ist, wie es sich volkswirtschaftlich „verzinst" Aber die Unmöglichkeit genauer Rechnung kann kein Einwand sein. Es wird — auch ökonomisch — immer auf die Art, den Umfang, Zeitpunkt und Ort der staatswirtschaftlichen Investitionen ankommen, ob es sich um eine „nützliche" Ausgabe handelt. Immer werden durch sie Leistungen und Güter des Marktes beansprucht, wird Einkommen verwendet bezw. beansprucht. Bei den privatwirtschaftlichen Investitionen handelt es sich nach Terhalle[18]) um eine Kapitalbildung, die jedoch auch teilweise durch die staatswirtschaftlichen Investitionen erfolgen kann. Aber sie erfolgt nicht nur durch Sachausgaben. Auch Geldleistungen können dazu führen. Ritschl[19]) spricht z. B. davon, daß durch Zins- und Amortisationszahlungen Kapital gebildet würde. Eine ausführlichere Erörterung gehört in eine Untersuchung über „Kapitalbildung und Ausgaben" hinein, bei der das Problem der finanzwirtschaftlichen dem der privatwirtschaftlichen Kapitalbildung gegenüber gestellt werden muß. Daß die Sachausgaben, auch die privatwirtschaftlichen Investitionen, nicht nur für die Kapialbildung relevant sind, muß Terhalle ebenfalls zugeben, indem er betont: „Ein Investitionsbedarf von heute kann nun zum Teil Vorsorge für künftige Verausgabung, also eine Art Zwecksparen, sein, er kann aber auch Korrektur der in freier Bewirtschaftung des Kapitalangebots

[18]) Terhalle: a. a. O., Seite 15.
[19]) Ritschl: a. a. O., Seite 126/27.

sich vollziehenden Verteilung des Kapitals bezwecken, also staatspolitische Direktion von Zwangsersparnissen sein." [20]) Man sieht daraus, wie selbst bei den sogenannten „reinen" erwerbswirtschaftlichen Sachausgaben politische Absichten stark hineinspielen und Beachtung erheischen.

Nach dieser Besprechung des Unterschiedes zwischen Verwaltungs-Sachausgaben und Investitionen kann nochmals eine Problematik berührt werden, auf die wir schon früher zu sprechen gekommen sind. Es ist das Problem, daß der Staat bei seinen Verausgabungen, vor allem bei seinen Sachausgaben, nicht nur rein fiskalische Erwägungen sprechen läßt, sondern u. a. auch wirtschaftspolitische Ziele damit verfolgt. Zu diesen wirtschaftspolitischen Zielen kann die bewußte Einwirkung auf die Preise gehören. Sie kann rein politisch, durch Machtsprüche, durch Deflationspolitik usw. erfolgen, wie es die jüngste Vergangenheit gelehrt hat. Sie kann aber auch dadurch erfolgen, daß sich politische Macht in ökonomische Macht transformiert. [21]) „Wirtschaftliche Macht ist an Preisen orientiert und sucht ihre Ziele durch Einwirkung auf irgendwelche Preise (d. h. nicht notwendig auf direktem Wege) zu erreichen." [22]) Derartige Einwirkungen sind, rein ökonomisch gesehen, in gewiß nicht zu überschätzendem, aber auch in nicht zu unterschätzendem Maße durch die Sachausgaben möglich. Die Sachaufträge, die die Finanzwirtschaften des Deutschen Reiches einschließlich Post und Eisenbahn jährlich erteilen, gehen in die Milliarden. Bei straff zentralisiertem Bezug und gut organisierter Auftragsverteilung läßt sich damit eine Preisbeeinflussung durchsetzen, die um so größer ist, je größer das Maß dieser Sachbeschaffungen ist und je mehr die Privatwirtschaft auf diese Aufträge angewiesen ist. Es liegt hier prinzipiell derselbe Fall vor wie bei der Ausübung wirtschaftlicher Macht durch Großabnehmer oder Großproduzenten in der nichtstaatlichen Wirtschaft, die ebenfalls ihre wirtschaftliche Position zur Erzielung denkbar günstigster Preise ausnutzen. Der Staat wird sich allerdings nicht immer von derartigen Erwägungen leiten lassen und mit seinem „Preisdruck" so rein ertragsorientiert vorgehen können, wie es in der Privatwirtschaft vielfach geschieht. Aber prinzipiell hat er die Möglichkeit dazu. Vielfach übt er allerdings diese Möglichkeit nicht aus. Im Gegenteil: er benutzt seine Sachausgaben nicht, um Preisdruck, sondern um Preisbevorteilungen für die privaten Lieferanten auszuüben, ist es doch bekannt, daß

[20]) Terhalle: a. a. O., Seite 9/10.
[21]) Sultan: Das Einkommen, Seite 74.
[22]) Sultan: dto. Seite 49.

der Staat in bestimmten Fällen durch die Festsetzung der Preise für seine Sachaufträge Subventionen zahlt. In diesen Fällen sind wieder an die Stelle ökonomischer wirtschafts- und sozialpolitische Überlegungen getreten. Der Staat kann seine durch Sachausgaben zu verfolgende Preisbeeinflussungspolitik durchaus differenzieren, kann einen Sektor der Wirtschaft durch indirekte Subventionen zu fördern, einen anderen durch Preisdruck zu hemmen versuchen. Hier mischen sich in die quantitativ-funktionale Preisproblematik qualitativ-soziologische Elemente hinein.[23])

Eng damit zusammen hängt das Problem der finanzwirtschaftlichen Konjunkturpolitik. Grundsätzlich kann die Finanzwirtschaft mit jeder Ausgabenart Konjunkturpolitik zu treiben suchen. Für bestimmte Situationen des Konjunkturzyklus aber werden besonders die Sachausgaben von ausschlaggebender Bedeutung für diese Politik sein. Die Wirkungen der Sachausgaben und auch die Möglichkeit der Preisbeeinflussung, wie überhaupt der vielfältigsten Beeinflussung der nichtstaatlichen Wirtschaft auf diesem Wege hängt also wesentlich davon ab, in welchem Zeitpunkt (ob in der Prosperität, ob in der Krise) die Sachaufträge erfolgen. Die prinzipielle Möglichkeit, gerade durch Sachausgaben Konjunkturpolitik zu treiben, ist besonders dadurch gegeben, daß der Staat hier seine Nachfrage zum größten Teil auf andere Güter richtet, als die nichtstaatliche Wirtschaft. Bei den Personalausgaben ist das weit weniger möglich; die Sachausgaben jedoch sind dazu ein bevorzugt geeignetes Mittel. Gerade durch die Tatsache der anderartigen Güternachfrage hat eine konjunkturpolitische Sachverausgabung die Möglichkeit von Erfolgen für sich. Alle weiteren Ausführungen hierzu müssen jedoch in einer (hier nicht vorzunehmenden) Sonderuntersuchung über „Konjunktur und Ausgabenwirtschaft" erfolgen.

Daß die Ausgaben nicht nur ökonomische, sondern ebensosehr soziologische Wirkungen, Wirkungen auf den Bau und den Umbau des Gesellschafts- und Wirtschaftssystems haben, wurde hier immer wieder betont. Bei den Sachausgaben des Staates machen sich diese Wirkungen besonders deutlich bemerkbar. Goldscheid[24]) weist darauf hin, daß sich heute die Staatsausgaben „automatisch beinahe durchweg zu mit erheblichen Profiten verbundenen Aufträgen für die Privatwirtschaft umwandeln." Das könnte nicht der Fall sein, wenn der Staat in eigenen Regiebetrieben her-

[23]) Sultan: a. a. O, S. 74/75.

[24]) Goldscheid: Staatssozialismus oder Staatskapitalismus, Wien 1917, Seite 67.

stelle, was er für seinen Haushalt brauche. Die Tatsache läßt sich nicht leugnen, daß ein hoher Prozentsatz der Staatsausgaben — und das sind eben vornehmlich die Sachausgaben — wieder in Form von Aufträgen an die privatwirtschaftlichen Unternehmungen zurückfließen. Die Subventionen an Privatunternehmungen haben ökonomisch ähnliche Wirkungen. Trotzdem bleibt aber zunächst noch die Frage offen, ob das notwendig zu einer dauernden Steigerung der Macht dieser Gesellschaftsschichten führen muß. Besonders bei den Subventionen braucht dies durchaus nicht der Fall zu sein. Es kommt auf die Formen an, in denen sie gegeben werden. Außerdem ist die Tatsache der Verwandlung eines Teils der Staatsausgaben in Aufträge an die Privatwirtschaft eine wesentliche Bedingung für das Funktionieren des kapitalistischen Systems. Darin kommt auch die Tatsache des Eingegliedertseins der Staatswirtschaft (nicht des feindlichen Gegenüberstehens, wie es sich die Klassiker dachten) in die Gesamtwirtschaft zum Ausdruck. Man darf auch anderseits die Tatsache der Auftragserteilung an die Privatwirtschaft nicht isoliert betrachten, sondern muß sie in Beziehung setzen zu den übrigen Ausgaben, die den nichtstaatlichen Wirtschaften zufließen, so z. B. zu den sozialen Unterstützungen. Es können die Aufträge an die Privatindustrie wachsen, zugleich aber auch Maß und Wirkung der sozialen Ausgaben des Staates, diese vielleicht noch mehr. Das ist eine Tatfrage: wir wollen damit nur sagen, daß man von einem einzelnen, isolierten Faktum aus noch nicht darauf schließen kann, ob eine soziale Machtsteigerung stattfindet oder stattgefunden hat. Endlich muß man auch bedenken, daß durch die Auftragserteilungen an die Privatwirtschaft, wie durch die Investitionen sowie durch die Verwaltungs-Sachausgaben überhaupt, das Vermögen der Finanzwirtschaft zunimmt, sowohl das Verwaltungs- wie das Finanzvermögen — Vermögen aber zugleich Macht bedeutet, die den Staat ökonomisch stärken kann. (Dies allerdings nur, wenn auf diesem Vermögen nicht größere Schuldenlasten ruhen, wie das z. B. heute vielfach bei den Kommunen der Fall ist.)

5. Die Geldleistungen.

Von besonderem soziologischen und ökonomischen Interesse sind die Geldleistungen des Staates. Wenn wir hier nicht von Geldausgaben sprechen, sondern den Colmschen Ausdruck annehmen, so deshalb, weil in diesem Falle Ausgabe und Leistung ineinander aufgehen, eins wer-

den, während sich die Leistungen sonst von den Personal- und Sachausgaben theoretisch abtrennen lassen. Auch die Geldzahlungen führen natürlich zu Leistungen. Aber es sind Leistungen der nicht staatlichen Wirtschaft, die durch die Geldleistung des Staates ermöglicht bezw. gefördert werden. So stellt also bei den Geldleistungen — wie Colm betont [1]) — die Zahlung selbst den Verwaltungsakt dar. Nun darf man sich aber dieses Einswerden von Ausgabe und Leistung nicht so mechanisch vorstellen, als ob mit der Geldfortgabe durch die Finanzwirtschaft die Tätigkeit des Staates beendet sei. Oftmals bildet die Geldleistung erst den Anfang einer fortdauernden Staatstätigkeit (man denke an Subventionen), führt zu ökonomischen Rechten, zu Kontrollen (bei Unterstützungen, Überweisungen) — abgesehen davon, daß die Verwendung der Gelder vielfach durch die Art und Weise ihrer Vergebung vorbestimmt ist und ein Teil der im Akt der Geldfortgabe selbst nicht ohne weiteres zu erblickenden Staatsleistungen darin zu sehen ist, daß der Staat ja vielfach erst nach sorgfältiger Prüfung und Auswahl über Art und Maß seiner Geldleistungen entscheidet.

Im Gegensatz zu Colm und in Übereinstimmung mit der amtlichen Statistik [2]) rechnen wir zu den Geldleistungen auch die Überweisungen, sowie jegliche Art von Zinszahlungen und Amortisationen. Wir müssen es uns allerdings versagen, auf die einzelnen Geldleistungen ausführlicher einzugehen und uns mit einer knappen Darstellung und ergänzenden Bemerkungen begnügen. Wir können das um so mehr, als in den Darstellungen von Colm und Pfleiderer ausgezeichnete Untersuchungen hierzu vorliegen. Auch bei Terhalle [3]) und Ritschl [4]) sind mehrfach Ausführungen hierzu zufinden. Des ferneren ist die reparationspolitische und kreditpolitische Literatur sehr ausgedehnt. Wir verzichten deshalb auf eine Darstellung der Tributleistungen, der Zins- und Amortisationszahlungen. Ihre systematische Zuordnung an den Ort der Ausgabenlehre, dem sie zugehören, hat Colm vollzogen. Hier sei nur bemerkt, daß es sich bei diesen beiden Formen um die typischen Formen von „reinen" Geldleistungen handelt. Bei beiden ist die Tätigkeit des Staates im allgemeinen mit dem Vollzuge der — in diesem Falle kraft Rechtsordnung oder Machtspruch zu zahlenden Geldleistung beendet. Sie führt kaum zu ökonomischen Rechten und Kon-

[1]) Colm: a. a. O., Seite 40.
[2]) Einzelschrift zur Statistik des deutsch. Reiches, Tabelle 23, S. 470
[3]) Terhalle: Finanzwiss. 1930 und „Deutschlands Finanznot?", Berlin 1931.
[4]) Ritschl: Theorie der Staatswirtschaft und der Besteuerung.

trollen, und durch sie wird auch die Verwendung der Gelder im Akt der Geldfortgabe in der Regel nicht vorbestimmt — im Gegensatz zu anderen Formen der Geldleistungen. Bemerkt sei ferner, daß Zins- und Amortisationszahlungen als eine Erscheinung aufgefaßt werden müssen, die quer durch die ganze heutige Wirtschaft gehen, und auch der ökonomische Sachverhalt der Tributleistung ist nicht allein auf die Finanzwirtschaft beschränkt, sondern in der Marktwirtschaft anzutreffen in Form von Straf- und Reugeldern usw.

1. Die Unterstützungen: Am flüssigsten ist die Grenze der Unterstützungen zu den Personalausgaben, mit denen sie am ähnlichsten in ihren Wirkungen sind. Was kann man alles dazu rechnen? Die amtliche Statistik [5]) zählt „Renten und Unterstützungen" zusammen und rechnet dazu: a) Kriegspensionen, Kriegsrenten und Unterstützungen, b) Entschädigungen für Naturschäden (z. B. Erdbeben usw.), c) soziale Unterstützungen, d) Sonstiges. Im Gegensatz dazu und auch zu Terhalle [6]) hatten wir Renten und Pensionen zu den Personalausgaben gerechnet, da sie Ausdruck für ehemals dem Staate geleistete Dienste darstellen. Auch Pfleiderer [7]) vertritt dieselbe Meinung. Hier ist denn auch der Punkt, an dem sich trotz aller Ähnlichkeiten der wesentliche Unterschied zwischen den Personal- und Unterstützungsausgaben zeigt. Bei den echten Unterstützungen sind dem Staat keine Dienste geleistet worden, hat er keine ökonomisch relevanten Gegenleistungen für seine Ausgaben empfangen. Bei den Personalausgaben dagegen liegen bezw. lagen sie vor, sind die Renten usw. als Teile des Gehaltes, als Lohneinkommen aufzufassen, stellen sie Einkommens**nicht** als echte Unterstützungen auffassen.

Zu den wichtigsten Unterstützungen zählen die sogenannten **sozialen** Ausgaben, also die Sozialversicherungsrenten und Arbeitslosenunterstützungen, sowie Wohlfahrts- und Krisenunterstützungen. Gerade die erstgenannten zwei Gruppen sozialer Unterstützungen will nun aber Pfleiderer **nicht** als echte Unterstützungen auffassen.

„Die Leistungen aus der sozialen Versicherung sind ... nur soweit als Unterstützung aufzufassen, wie sie aus Zuschüssen aus dem öffentlichen Haushalt herrühren; diejenige Quote dieser Leistungen dagegen, die durch Zwangsbeiträge aufgebracht wird, und zwar auch soweit es sich um sogenannte Arbeitgeberbeiträge handelt, fällt überhaupt nicht

[5]) Einzelschrift Nr. 2 zur Statistik des deutschen Reiches, S. 470.
[6]) Terhalle: Deutschlands Finanznot, Berlin 1931, Seite 10/11.
[7]) Pfleiderer: Die Staatswirtschaft und das Sozialprodukt, Jena 1931, Seite 52.

unter die Kategorie der Unterstützungen, sondern unter die des Lohnes, und gehört infolgedessen ohne weiteres zu dem Teil des Sozialproduktes, über den die privaten Haushaltungen verfügen, und zwar in der Form erworbenen Einkommens verfügen." [8])

Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Sie ergibt sich bei Pfleiderer daraus, daß er die Träger der Sozialversicherung nicht als Finanzwirtschaften, nicht einmal als „Quasi-Behörden" auffaßt und darum erklären kann, die durch sie verteilten Beträge würden überhaupt nicht zu Staatseinkommen werden. „Was sie vom gewöhnlichen Lohneinkommen unterscheidet, ist lediglich der Umstand, daß für diesen Teil der Lohnsumme eine besondere öffentlich-rechtlich geordnete interpersonale und intertemporale Verteilung stattfindet." [9]) Aber gerade in dieser öffentlich-rechtlich geordneten intertemporalen und interpersonalen Verteilung liegt ja gerade das typische Kennzeichen der Staatsausgaben! Die Zwangsbeiträge zur Sozialversicherung unterscheiden sich nicht nur „lediglich", d. h. nicht nur graduell, sondern prinzipiell vom gewöhnlichen Lohneinkommen. Man braucht sich nur an die Zeit erinnern, als es noch keine Sozialversicherung, sondern nur die soziale Fürsorge gab — insbesondere in bezug auf die Arbeitslosenunterstützungen, um sich des soziologischen und ökonomischen Unterschiedes bewußt zu werden. Eben diese sozialen Fürsorgeunterstützungen wurden und werden heute noch aus den Einnahmen des Staates, in erster Linie also durch Steuermittel, aufgebracht. Warum soll es nun einen Unterschied bedeuten, daß jetzt die Mittel, statt unmittelbar in die Staatskassen zu fließen, für denselben Zweck in die Kassen der kraft staatlicher Gewalt eingesetzten und organisierten Sozial- und Arbeitslosenversicherung fließen, die von ihm mit staatlichen Hoheitsrechten ausgestattet sind? Nur die Organisationsform hat sich geändert. Und geändert hat sich die Form der Mittelaufbringung. Anstelle der allgemeinen Steuer, aus deren Erträgen sonst die Fürsorgeunterstützungen bezahlt werden, ist eine Zwecksteuer getreten, die von den unmittelbar Beteiligten und Begünstigten aufgebracht wird. Die Beiträge der Beteiligten gehören deshalb nicht zur Kategorie des Lohnes (es wird nicht geleugnet, daß sie der Arbeiter und Arbeitgeber dazu rechnet), sondern zur Kategorie der Steuer und zwar der Zwecksteuer. Sie werden also auch zur echten Staatseinnahme. Daß es sich hier um eine Erscheinungsform der Steuer handelt —

[8]) Pfleiderer: Seite 69.
[9]) Pfleiderer: a. a. O., Seite 68.

und bei den Zahlungen an die Versicherten daher auch um echte Unterstützungen — kann man auch daraus ableiten, daß der Staat ja entscheidenden Einfluß auf die Höhe und die Gestaltung dieser Zahlungen hat, sie verändern, herabsetzen und erhöhen, den Kreis der Unterstützten beschränken und dies sogar in einem Maße kann, daß der Versicherungsgedanke stark in den Hintergrund und wieder der Fürsorgecharakter hervortritt. Typisch dafür ist die Notverordnungsregelung der Unterstützungen für jugendliche Arbeitslose. Auch sie sind verpflichtet, Beiträge zu zahlen, solange sie in Arbeit stehen, erhalten dagegen keine — oder nur in bestimmt gelagerten Fällen — Unterstützung. Hier tritt der Steuercharakter der Beiträge deutlich hervor. Unsere Auffassung findet ihre Unterstützung in den Ansichten von F. K. Mann[10]) über den „Hilfsfiskus" Auch Colm[11]) rechnet insbesondere die Arbeitslosenunterstützungen zu den Unterstützungs-Geldleistungen. Wir rechnen demnach alle Geldleistungen aus der Sozialversicherung zu den Unterstützungen, und machen keinen prinzipiellen, sondern nur einen rechtlichen Unterschied zu den sozialen Unterstützungen, die der Staat zusätzlich diesen Sozialversicherungsleistungen aus seinen Etats hinzufügt.

Außer den „persönlichen" Unterstützungen jeder Art sind noch Unterstützungen zu beachten, die einem „Zweckhaushalt" zugewendet werden. Pfleiderer[12]), der sie bespricht, denkt hierbei an private, gemeinnützige Einrichtungen, Forschungsanstalten u. dgl. — „Institutionen, die nicht für den Markt arbeiten (und also keinerlei ‚Produkt' verkaufen), die unter privater Leitung stehen und mit Mitteln, die sie teils privaten, teils öffentlichen Zuwendungen verdanken, marktwirtschaftlich am Sozialprodukt teilnehmen." Derartige Unterstützungen privater Einrichtungen und Organisationen kommen in erster Linie im Gebiet der Kultur-, Sozial- und Gesundheitspolitik vor. Nun ist es aber beachtlich, daß die amtliche Statistik derartige Zahlungen, z. B. an Privatschulen, Vereine, halböffentliche Körperschaften, Beiträge an internationale Vereinigungen, Institute usw. zu den Subventionen[13]) zählt. Tatsächlich stellen diese Geldleistungen an „Zweckhaushalte" — wenn wir diesen Ausdruck von Pfleiderer einmal übernehmen wollen — eine Zwischenform dar. Sie greifen über den Rahmen der Unterstützungen hinaus, und sie sind anderseits auch nicht

[10]) F. K. Mann: Deutsche Fin.-Wirtsch. und „Die Staatswirtschaft unserer Zeit".
[11]) Colm: a. a. O., Seite 43/45.
[12]) Pfleiderer: a. a. O, Seite 67.
[13]) Einzelschrift zur Statistik des deutsch. Reiches, Nr. 2, S. 437.

reine Subventionen. Bei den Unterstützungen handelt es sich um Geldzahlungen an Personen, denen eine Beteiligung am Sozialprodukt ermöglicht werden soll, die sonst nicht stattgefunden hätte. Sie stellen eine Korrektur der Verteilung dar. Bei den Zuwendungen an „Zweckhaushalte" aber wird nicht nur dieser „Personalbedarf" gedeckt, sondern — wie z. B. bei wissenschaftlichen Instituten — es wird weitgehend auch für die unmittelbare Deckung eines Sachbedarfes gesorgt. Diese Deckung eines nichtstaatlichen Sachbedarfs steht auch bei den Subventionen im Vordergrund. Aber sie erfolgt an Betriebe bezw. Unternehmen, die nach dem Erwerbsprinzip organisiert sind, während das Typische der „Zweckhaushalte" ist, daß ihre Arbeit nach anderen Prinzipien erfolgt. Immerhin: die Übergänge sind fließend, und auch die Unterstützungen im allgemeinen lassen sich teilweise schwer von den Personal- und Sachausgaben abtrennen. Ähnliches gilt von den Subventionen. Tatsächlich ist denn auch — wie mehrfach schon aus unserer Darstellung hervorgegangen ist — die Verwandtschaft zwischen Personalausgaben und -Unterstützungen einerseits, zwischen Realausgaben und Subventionen anderseits am größten. Sie stellen eben — und das muß zum Begriff der Geldleistungen einschränkend gesagt werden — nicht nur „reine" Geldleistungen dar, wie es etwa typisch die Zins- und Amortisationszahlungen sind. Bei ihnen wirkt sich vielmehr am stärksten die Vorbestimmtheit der Verwendung der Staatsgelder durch die nichtstaatlichen Wirtschaften aus. Der Staat beabsichtigt bewußt eine ganz bestimmte Verausgabung seiner den nichtstaatlichen Wirtschaften zugewiesenen Gelder. Und wenn diese auch bei den Einzelverausgabungen „frei" sind, so ist ihnen doch — sei es durch den Zwang der Verhältnisse, in denen sie leben und die der Staat kennt (z. B. bei den Arbeitslosenunterstützungen), oder durch staatlichen Spruch (z. B. bei den Zuwendungen an „Zweckhaushalte", aber auch bei Subventionen) — der Rahmen dieser Beteiligung am Sozialprodukt vorgezeichnet. Insofern ist es eben zweifelhaft, ob man Überweisungen und Subventionen zu den Einkommensverschiebungen oder nicht vielmehr zu den Einkommensverwendungen des Staates rechnen soll.

Was die Bedeutung und Wirkung der Unterstützungen anlangt, so haben sowohl Colm als Pfleiderer das Nötige hierzu gesagt. Sie bewirken eine Umschichtung der Produktion und zwar vor allem nach der Seite des Massenbedarfs hin. Sie gleichen zu große Unvollkommenheiten in der durch die Marktwirtschaft vorgenommenen Verteilung aus, sind „Lückenbüßer" des kapitalistischen Systems. „Wenn

es diese ‚Lückenbüßer' nicht gäbe, wäre das System soziologisch untragbar." [14]) Gegenüber den Angriffen, die gegen diese Verausgabungen erfolgt sind, hat Terhalle die Frage aufgeworfen, was ohne sie eintreten würde. „Mindestens ein Teil der bezüglichen Milliarden müßte und würde, wenn der Staat nicht eingriffe, in irgendeiner Weise von Privaten ... getragen werden. Insoweit ist die Staatslast keine zusätzliche, sondern nur eine stets vorhandene, in diesem Falle nur über die öffentliche Verausgabung nachgewiesene Last der Volkswirtschaft." [15]) In eben demselben Sinne bezeichnet Colm [16]) in einer etwas spezielleren Fragestellung die Unterstützung als den „Preis", den die Krise „kostet".

2. Die Subventionen: Subventionen sind heute eines der verbreitetsten Mittel moderner staatlicher Wirtschaftspolitik. Verständlicherweise erfreuen sich die Subventionen bei denen des besten Rufes, die davon profitieren. Doch von einer ausführlichen Erörterung dieser soziologischen und politischen Tatbestände wollen wir hier absehen. Wir begrenzen uns hauptsächlich auf die ökonomischen und methodischen Probleme, und da muß gleich zu Beginn gesagt werden, daß Subventionen in ihrer wirtschaftlichen Erscheinung nicht nur ein Problem der Staatswirtschaft und Ausgabenlehre, sondern auch der nichtstaatlichen Wirtschaft und der Einnahmenlehre sind.

Ebenso wie es Unterstützungen nicht nur im Bereiche der Staatswirtschaft gibt, sondern auch bei nichtstaatlichen Wirtschaften (man denke an die privaten Wohlfahrtseinrichtungen aller Art — auch in der Industrie), wie das charitative Prinzip, das darin zu erblicken ist, quer durch die ganze Wirtschaft geht, ähnlich ist auch der ökonomische Tatbestand der „Subventionen" in der gesamten Wirtschaft zu beobachten. Ob es sich nun um private „Sanierungen" handelt, ob „Vergleiche" geschlossen und „Preisnachlässe" bewilligt, ob „Beteiligungen" zustande gebracht werden —: immer haben sie mit der staatlichen Subvention trotz aller von uns nicht geleugneten Unterschiede den einen wirtschaftlichen Tatbestand gemeinsam, daß Zuwendungen an eine Erwerbswirtschaft erfolgen.

Zachau-Mengers [17]) unterscheidet zwischen Subventionen im 1. volkswirtschaftlichen, 2. privatwirtschaftlichen, 3. finanzwirtschaftlichen

[14]) Colm: a. a. O., Seite 42.
[15]) Terhalle: Deutschlands Finanznot, Berlin 1930, Seite 11.
[16]) Colm: Seite 45.
[17]) Zachau-Mengers: Subventionen als Mittel mod. Wirtschaftspolitik, Berlin 1930.

Sinne. Wir lehnen es ab, von Subventionen im „privatwirtschaftlichen" Sinne zu sprechen. Die Privatwirtschaft, insbesondere die Betriebswirtschaftslehre, hat für die oben angedeuteten mit einer Subvention im allgemeinen übereinstimmenden wirtschaftlichen Tatbestände ihre eigenen Begriffe geprägt. So bleibt die Unterscheidnug in „volkswirtschaftliche" und „finanzwirtschaftliche" Subventionen. Hier ist nun aber zu fragen, ob man von „finanzwirtschaftlichen" Subventionen wenigstens in dem Sinne sprechen kann, wie ihn anscheinend Zachau-Mengers, wie ihn aber vor allem Bräuer im Auge hat. Bräuer[18]) bezeichnet die Zuwendungen, die ein oberer an einen unteren öffentlichen Verband leitet, falls sie einem bestimmten Zweck dienen sollen, als Subventionen, als Dotationen, wenn sie nicht zweckgebunden sind. Ähnlich äußert sich Heider[19]). Die amtliche Statistik spricht von Subventionen in bezug auf die Zuschüsse an staatliche Erwerbsbetriebe, aber auch in bezug auf sonstige Unterstützungen.[20])

Diese Äußerungen zeigen, daß der Tatbestand der „Subvention" noch nicht klar von dem der „Überweisung" getrennt ist. Kriterium der Subvention ist uns, daß sie einer Erwerbswirtschaft zugute kommt. Würde man nur sagen, Kriterium der Subvention sei, daß sie für „produktive Zwecke" gegeben wird (Unterstützungen demnach für „konsumtive Zwecke"), so ließe das Zweifel offen. Denn auch von der Staatswirtschaft im allgemeinen wird gesagt, daß ihre Leistungen „produktiv" seien Hier käme es also auf den Produktivitätsbegriff an, den man zugrundelegt, wie weit man den Subventionsbegriff ziehen will.[21]) Diese Abhängigmachung des u. E. ökonomisch klar zu fassenden Sub-

[18]) Bräuer: Artikel „Ueberweisungen" im Handwörterbuch der Staatswiss., 3. Auflage, 8. Band, Seite 364/65.

[19]) Heider: Erhebungs- und Verwendungszwecke der preuss. Hauszinssteuer, Diss. Königsberg 1929, Seite 103/04.

[20]) Einzelschrift Nr. 2 zur Statistik des Deutsch. Reiches, S. 437.

[21]) So formuliert die amtliche Statistik: Der Unterschied zwischen Unterstützungen, Renten usw. einerseits und Subventionen anderseits wurde darin gesehen, daß es sich bei den Unterstützungen usw. um Zuwendungen zu Konsumzwecken handelt, bei Subventionen dagegen um Zuschüsse zur Förderung produktiver Leistungen." [1])

Die amtliche Statistik hält sich aber selbst nicht an ihren soeben zitierten Begriff. Sie formuliert an anderer Stelle: „Unter Subventionen wurden alle Ausgaben aufgeführt, die zur unmittelbaren Förderung produktiver Leistungen (!) in Form von Geldzuwendungen bestimmt sind. Hierunter werden alle Zuschüsse und Prämien an Privatunternehmungen, an private Anstalten (z. B. Schulen) und Gesellschaften wissenschaftlicher und künstlerischer Art, ferner Zuschüsse für veranstaltete Ausstellungen, Messen usw. gerechnet . . ."

[1]) Siehe zum Subventionsbegriff auch Zachau-Mengers, a. a. O., Seite 1/5.

ventionsbegriffes vom Produktivitätsbegriff erscheint uns für den Zweck dieser Untersuchung unnötig. Auch der Gesichtspunkt der „Zweckbindung", den Bräuer anführt, ist nicht eindeutig. Polizeikosten- oder Wohlfahrtszuschüsse werden auch für bestimmte „Zwecke" gegeben. Aber sie unterscheiden sich von den Subventionen grundsätzlich, fließen nicht Erwerbsbetrieben, sondern „Haushalten" zu. Wir rechnen deshalb die Geldzahlungen einer oberstaatlichen an eine unterstaatliche Finanzwirtschaft, die sich als Unterstützungen staatswirtschaftlichen Charakters qualifizieren (z. B. Polizeikosten- und Wohlfahrtsunterstützungen) nicht zu den Subventionen. Diese Unterstützungen hängen innigst mit dem Problem des Finanzausgleichs zusammen, sind nur daraus verständlich und gehören im Rahmen der hier zu skizzierenden Geldleistungen in die Gruppe der „Überweisungen" hinein.

Dagegen zählen wir die Unterstützungen privatwirtschaftlichen Charakters, die einem einer Finanzwirtschaft gehörenden Erwerbsbetrieb zufließen, zu den Subventionen. Allerdings können hier Unterschiede vorhanden sein zu den Zuwendungen, die von öffentlichen Körperschaften an nichtstaatliche Erwerbswirtschaften erfolgen. Subventioniert die Staatswirtschaft ihre Erwerbsbetriebe, so festigt bezw. erhält sie in jedem Falle ihre politische und ökonomische Machtstellung gegenüber der nichtstaatlichen Wirtschaft. Bei den Subventionen, die der nichtstaatlichen Wirtschaft gegeben werden, kommt es aber ganz auf die Subventionsformen an, ob eine derartige Machtsteigerung des Staates stattfindet. Sind es „echte" Subventionen, sind es „verlorene Zuschüsse", so ist das kaum der Fall. Hingegen findet eine Ausbreitung des staatlichen Einflusses bei den „unechten" Subventionen statt.[22])

Es ist deshalb möglich, im Anschluß an Zachau-Mengers, zwischen Subventionen im volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Sinne zu unterscheiden. Die Subventionen bestehen nicht immer in unmittelbaren geldlichen Zuwen-

Zu der Auffassung, auch Zuwendungen an Schulen, an Gesellschaften wissenschaftlicher u. künstlerischer Art zu den Subventionen zu rechnen, statt zu den Unterstützungen an „Zweckhaushalte", wie Pfleiderer und wir es getan haben, kann die amtliche Statistik nur kommen, weil sie einen umfangreichen und unbestimmten Produktivitätsbegriff zugrundelegt. Wir sind der Meinung, daß man den Produktivitätsbegriff nicht braucht, um den Tatbestand der Subventionen zu umreißen. Entscheidend für die Subvention ist ihre Zuwendung an einen Erwerbsbetrieb. Zuwendungen an „Zweckhaushalte" aller Art sind „Unterstützungen" oder vielleicht im Sinne einer anderen Terminologie -Dotationen aber nicht Subventionen.

[22]) Einzelschrift zur Statistik des deutsch. Reiches, Nr. 21, S. 436/37

dungen. Ohne hier die Arten bezw. Formen der Subventionen zu beschreiben (wir verweisen in bezug darauf auf die Veröffentlichungen von Zachau-Mengers[23]) und Hochdörffer[24]) sei doch darauf aufemrksam gemacht, daß Subventionen nicht nur durch eine bestimmte Ausgaben-, sondern auch durch eine bestimmte Einnahmenpolitik gegeben werden können. Steuererleichterungen und -Nachlässe, sowie vor allem Schutzzollpolitik sind die bekanntesten Formen.[25]) Eine erschöpfende Behandlung des Subventionsproblems ist demnach nur möglich, wenn man den Rahmen der Ausgabenlehre verläßt. Und wenn man die Ausgaben für Subventionen — ebenso wie ihr soziales Gegenstück, die Unterstützungen — im Rahmen einer bestimmten Wirtschaftspolitik sieht. Zachau-Mengers[26]) bezeichnet die Subventionen u. E. richtig als eine Sonderform des Protektionismus, Protektionismus verstanden als „eine zielgerichtete Vorzugsbehandlung der gesamten eigenstaatlichen Wirtschaft, bestimmter Wirtschaftsgruppen oder einzelner Unternehmungen durch den Staat". In diesem weiten Sinne könnte man auch die meisten Unterstützungen als protektionistische Maßnahmen auffassen. Darauf soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden.

Danach verstehen wir unter Subventionen im volkswirtschaftlichen Sinne mittelbare oder unmittelbare Geldzuwendungen, Zahlungserlasse oder Erleichterungen, Preisbevorteilungen oder sonstige in Geld meßbare Erleichterungen, die seitens der Finanzwirtschaft ohne entsprechende Gegenleistung einer privaten Erwerbswirtschaft gewährt werden. Um Subventionen im finanzwirtschaftlichen Sinne handelt es sich dann, wenn diese Vergünstigungen einer staatlichen Erwerbswirtschaft gewährt werden.

Wenn wir betonen, das Wesen der Subvention liege darin, daß sie ohne „entsprechende" Gegenleistung erfolgt, so ist das der grundlegende Unterschied zu den privatwirtschaftlichen „Subventionen". In der Verkehrswirtschaft erfolgt für die „Hilfeleistung" unmittelbar eine „entsprechende" Gegenleistung. Bei den staatswirtschaftlichen Subventionen können auch Gegenleistungen erfolgen. Dann handelt es sich um eine „unechte" Subvention — im Gegensatz zu „echten" Subventionen, bei denen keinerlei Gegenleistungen erfolgen. Aber auch bei den „unechten" Subven-

[23]) Zachau-Mengers: a. a. O.
[24]) Hochdörffer: Die staatliche Subvention der Nachkriegszeit in Deutschland, Diss., Köln 1929.
[25]) Siehe Rönke: a. a. O., Seite 52.
[26]) dto., Seite 13.

tionen handelt es sich meist um einen echten „Beistand" (der Begriff der Subvention wird von uns, dem sprachlichen Gebrauch entsprechend, als „Hilfeleistung" und „Beistand" gefaßt) insofern, als selten „entsprechende" Gegenleistungen unmittelbar erfolgen. Würden aber wirklich Leistungen für den „Beistand" gegeben werden, die ein äquivalentes Entgelt darstellen und mit dem rein privatwirtschaftlichen Denken übereinstimmen, so handelt es sich in diesem Falle um keine Subvention des Staates, sondern eben um eine Beteiligung, um eine Kapital-„Investition".

Tatsächlich hängt denn auch der Begriff der „Subvention" mit dem der „Investition" teilweise zusammen. Der Unterschied liegt zunächst darin, daß Subventionen nur am Erwerbsbetriebe gegeben werden, Investitionen im Bereiche der ganzen Finanzwirtschaft möglich sind,[27]) also auch dort, wo keine Erwerbsidee vorhanden ist. Privatwirtschaftliche Investitionen werden außerdem nur getätigt, wenn eine „Verzinsung" zu erwarten ist, Subventionen meist aus außerökonomischen Gründen gewährt. Ähnlichkeiten bestehen insofern, als manche Subvention unter dem Gesichtspunkt der „Produktivitätssteigerung" entsteht (hofft man doch, daß sie sich — alle Fernwirkungen berücksichtigt — „produktiv" bemerkbar macht)[28]), diesen Tatbestand also mit den staatswirtschaftlichen Investitionen gemeinsam hat. Endlich entstehen bei „richtiger" Investition entsprechende Gegenwerte, während das bei den Subventionen, ihrem Begriff nach, nicht der Fall sein kann.

Was die Beziehungen des Subventionsbegriffs zu dem der „Unterstützungen" anlangt,[29]) so können die letzteren im allgemeinen als „langperiodische" Erscheinungen aufgefaßt werden. Typisch dafür sind die sozialen Unterstützungen.

Sind auch die Subventionen als „langperiodische" Erscheinungen aufzufassen? Legt man — wie bei den Unterstützungen — die moderne Nachkriegsfinanzwirtschaft zugrunde und betrachtet sie nicht in ihren einzelnen Formen.

[27]) Siehe Kapitel „Sachausgaben".
[28]) Siehe Kapitel „Sachausgaben".
[29]) Wir haben die Unterstützungen charakterisiert als Ausfluß einer bestimmten Sozial- und Kulturpolitik. Im Unterschied dazu sind die Subventionen in überwiegendem Maße Ausdruck einer wirtschaftspolitischen Einstellung. Selbstverständlich finden auch hier Ueberlegungen statt, die über das Wirtschaftspolitische hinausreichen, aber das hervortretende und beherrschende Kennzeichen ist dennoch, daß sie Erwerbsbetrieben, demnach produktiven Leistungen dienen sollen, den Faktoren „Kapitalbildung" und „Produktion" zugutekommen, während die Unterstützungen - sofern es sich um soziale Unterstützungen handelt - in erster Linie die Förderung des Produktionsfaktors „Arbeit" bezwecken.

sondern als Gesamterscheinung, so ist diese Frage zu bejahen. Zwar: bestimmte Subventionen einzelner Unternehmungen, aber auch manchmal einzelner Wirtschaftszweige, sind kurzperiodisch gedacht, sollen etwas Vorübergehendes sein. Darum ist bei einer empirischen Untersuchung der Wirkungen vornehmlich die Einführung und der Fortfall einer Ausgabe zu beachten. Aber die Subventionen, in ihrer Totalität betrachtet, sind etwas, was mit der modernen Finanzwirtschaft, d. h. also mit dem „Kontrollsystem", untrennbar verbunden erscheint.[30]) Einerseits hat die Demokratie und der Parlamentarismus die Möglichkeiten und Voraussetzungen einer Einflußnahme bestimmter Wirtschaftsgruppen auf den Staat und seine Verausgabung gesteigert. Anderseits ist das „Hineinwachsen des Staates in die Wirtschaft" festzustellen. Dem Staate kann es nicht mehr gleichgültig sein — und es ist ihm selbst im Liberalismus nie vollständig gleichgültig gewesen —, wenn bedeutende Unternehmungen oder Wirtschaftsgruppen zugrunde gehen oder Not leiden, weil das nicht nur Not dieser Gruppen, sondern auch der davon betroffenen Volksschichten und des Staates selber bedeuten kann. In manchen Fällen ergibt sich eine Subvention geradezu als ein Gebot rationeller Finanzpolitik, wenn es sich nämlich um die Behebung mit Wahrscheinlichkeit vorübergehender Notstände handelt und die dafür aufgewendeten Subventionen einen geringeren Betrag ausmachen, als die bei einem Nichthelfen zu erwartenden volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen (entfallende Steuereinnahmen) Wirkungen. Allerdings muß gleich hinzugefügt werden, daß Subventionen in den meisten Fällen nicht auf Grnud derartiger kalkulatorischer Rechnungen, sondern meist in Verfolgung politischer Gedankengänge erfolgen.

Wirtschaftspolitisch und soziologisch wichtig ist die Tatsache, daß Unterstützungen, wie Subventionen, auf Grund von Wirtschaftsprinzipien erfolgen, die außerhalb der Grundsätze des kapitalistischen Wirtschaftssystems stehen. Beide Formen staatswirtschaftlicher Geldleistungen sind die ausschlaggebendsten, durch die den Grundsätzen der Marktwirtschaft andere gegenübergestellt werden. Das kann prinzipiell geschehen zur Erhaltung wie zur Überwindung des bestehenden Wirtschaftssystems, stets wird es für die Entscheidung darüber auf die Art und Weise ankommen, in der diese Geldleistungen erfolgen. (Z. B. kann der Staat die Gelder als „echte" Subventionen geben, d. h. in Form „ver-

[30]) Siehe auch F. K. Mann: Die Staatswirtschaft unserer Zeit Jena 1930, Seite 30ff.

lorener" Zuschüsse. Er kann sie aber auch als „unechte" Subvention geben, indem er sich von privatwirtschaftlichen Grundsätzen leiten läßt und seine Zuwendungen dazu benutzt, sich Eigentums- und Verwaltungsrechte zu sichern, den staatswirtschaftlichen Sektor in der Marktwirtschaft auszudehnen.) Weitere Ausführungen hierzu gehören in eine Erörterung des Problems „Wirtschaftssystem und Ausgaben" hinein.

Welche Wirkungen Subventionen haben, kann nur untersucht werden, wenn man die einzelnen Formen systematisch bespricht. Grundsätzlich ist dabei zu beachten, daß – während es sich bei den Unterstützungen um Zuwendungen zu Konsumtionszwecken handelt und eine Einwirkung auf die Einkommensverteilung beabsichtigt ist – bei den Subventionen primär eine Produktionsverschiebung vorliegt.[31]) Diese Verlagerung von Produktivkräften kann den Mechanismus der Marktwirtschaft ergänzen und zur Beschleunigung ihrer Entwicklung beitragen, kann aber ebenso zur Veränderung eines bestimmten Zustandes dieser Wirtschaft wie zu ihrer allmählichen Beseitigung führen.[32]) Was den Unterschied zwischen „Unterstützungen" und „Subventionen" in bezug auf die Einkommensverwendung anlangt, sei darauf hingewiesen, daß wir im Gegensatz zu Colm und in Übereinstimmung mit Pfleiderer[33]) die Subventionen als eine Einkommensverwendung betrachten.[34]) Von großer Bedeutung ist besonders bei den Subventionen auch die Frage der „Leitung" oder „Fehlleitung". Wirtschaften, die im „freien Spiel der Kräfte" ausgeschaltet würden, werden infolge des staatlichen Eingriffs erhalten. Rein ökonomisch gesehen, kann sich das häufig als verfehlt erweisen. Die Entscheidung in solchen Fällen ist jedoch meist eine politische. Eine ökonomische „Fehlleitung" erscheint politisch als „richtig"; umgekehrt kann eine durch die Form der Subvention erfolgende Investition politisch als „fehl am Platze" betrachtet werden, während sie ökonomisch durchaus „rentabel" ist.

Bei den Subventionen ist die Vorbestimmtheit der Verwendung von allen Geldleistungen die relativ größte. Hier ist auch die Prüfung der „Bedürftigkeit" eine recht

[31]) Siehe Einzelschrift Nr. 2. zur Statistik des Deutschen Reiches, Seite 37, und Colm: a. a. O., Seite 47ff.

[32]) Colm: a. a. O., Seite 51/52.

[33]) Pfleiderer: a. a. O. Siehe insbesondere Seite 62/64.

[34]) Wir wissen um die Relativität dieses Terminus, anerkennen jedoch, daß verschiedene Wirkungen von Einkommensverschiebungen und -beanspruchungen ausgehen können. Siehe Kapitel: „Historische Entwicklung der Problemstellung."

eingehende und das Recht der Kontrolle ziemlich selbstverständlich. Die ökonomische Konsequenz aus der Hingabe von Subventionen wäre — privatwirtschaftlich gedacht —, daß eine Gegengabe in Form von Eigentums- und Mitbestimmungsrechten erfolgt, weil dann am ehesten zu erwarten ist, daß die betreffende Wirtschaft ihre Leistungsfähigkeit vollständig ausnützt, um sich aus ihren Bindungen wieder zu befreien. In dieser Beziehung steht das privatwirtschaftliche Denken bei der Subventionsgewährung in Übereinstimmung mit dem ökonomischen Prinzip. Auch die Staatswirtschaft muß das beachten und zwar besonders dann, wenn die Subventionen ein derartiges Maß erreicht haben, wie es heute der Fall ist.

3. Überweisungen: „Überweisungen sind alle Geldleistungen, die auf Grund öffentlich-rechtlicher Verpflichtung oder kraft einseitigen Hoheitsaktes zwischen öffentlichen Gemeinwesen zur Deckung eines Finanzbedarfs bewirkt werden".[35]) Es handelt sich dabei lediglich um Geldbewegungen zwischen den Finanzwirtschaften, durch die eine Finanzwirtschaft „belastet", eine andere „entlastet" und gefördert wird. Wenn Colm von den Geldleistungen sagt, daß durch sie eigentlich nicht öffentliche Leistungen bewirkt, „sondern den verschiedensten Personen Ansprüche auf Leistungen der Marktwirtschaft übertragen"[36]) werden, so ist dieser Satz zu erweitern. Nicht nur private oder juristische Personen oder Personenvereinigungen, auch öffentlichen Gemeinwesen werden — durch die Überweisungen — Geldleistungen gemacht. Und diese Geldleistungen sind in ihren Wirkungen nicht nur von Relevanz für das ökonomische und soziologische Verhältnis der Finanzwirtschaften zueinander, sie sind vielmehr auch für die nichtstaatliche Wirtschaft von Bedeutung.

Zunächst allerdings stellen die Überweisungen — handelt es sich nun um Zahlungen von „oben" nach „unten" oder umgekehrt — eine anonyme Summe Geldes dar, dessen Verfügungsgewalt übertragen wird. Es handelt sich also darum, wie diese Verfügungsgewalt ausgenützt wird, d. h. wofür die Überweisungen verwendet werden. So sagt auch die amtliche Statistik: „Bei der Bearbeitung der Staatsausgaben allein läßt sich über die volkswirtschaftliche Bedeutung der Überweisungen so lange nichts aussagen, als die Verwendung dieser Beträge beim Empfänger nicht bekannt ist."[37]) Dem ist weitgehend zuzustimmen. Aber auch wenn

[35]) Bräuer: Artikel „Ueberweisungen im öffentlichen Haushalt", Handwörterbuch der Staatswiss., 4. Auflage, 8. Band, Seite 363.
[36]) Colm: a. a. O., Seite 40.
[37]) Einzelschrift Nr. 2 zur Statistik des Deutsch. Reiches, S. 37.

man über die Verwendung der Beträge im einzelnen noch nichts weiß, kann man immerhin das eine sagen, daß sie geeignet sind, außer der politischen Kraft des gebenden Verbandes auch seine ökonomische Kraft zu stärken. Und es läßt sich ferner sagen, daß die Überweisungen zwar nicht die „Lasten", wohl aber die volkwirtschaftliche „Belastung" steigern bezw. verändern können, da jede örtliche (und auch zeitliche) Verlagerung von Verausgabungen auch zur Verlagerung des Belastungsempfindens führt und unterschiedlich stark belastungsfähige Gebietskörperschaften trifft. (Siehe hierzu das Kapitel vom „Versteckten Bedarf".)

Sehen wir einmal davon ab, so ist darauf hinzuweisen, daß sich auch deshalb etwas über die volkswirtschaftliche Bedeutung wenigstens eines Teiles der Überweisungen genauer aussagen läßt, weil bei einer Reihe von Überweisungen die Art ihrer Verwendung durch den Empfänger dem Geber bekannt ist. So müssen Teile der Überweisungen aus Zweck-Überweisungssteuern (Rennwett-, Kraftfahrzeug- und Hauszinssteuer) bestimmten Zwecken zugeführt werden, und eine empirische Untersuchung kann anhand statistischer Unterlagen feststellen um welche Summen es sich handelt und wie sie wahrscheinlich wirken werden. Ebenso ist es bei den sogenannten „Subventionen", die der staatliche Oberverband an Unterverbände leistet. Hier ist der Verwendungszweck vielfach vorgeschrieben, und es wird kontrolliert, ob diese Gelder ihrer Zweckbestimmung zufließen (allerdings rechnen wir nur die staatswirtschaftlichen Zuschüsse zu den Überweisungen, die privatwirtschaftlichen dagegen zu den Subventionen). Trotzdem bleibt ein recht bedeutender Teil — ja bei den meisten Ländern des Deutschen Reiches — der größte Teil der Überweisungen „anonym" in bezug auf seine Verwendung, die den Empfängern freisteht. Insofern ist es berechtigt, mit der amtlichen Statistik zu sagen, daß die Überweisung zwischen den Staatsausgaben steht, die eine Einkommensbeanspruchung und denen, die eine Einkommensverschiebung darstellen.[38]) Aber es ist zu wenig gesagt, wenn die Statistik zugleich erklärt, daß sie „lediglich zur Verrechnung zwischen den öffentlichen Körperschaften" dienen. Es hat nicht nur rechnerische und haushaltstechnische Bedeutung, daß die Überweisungen erst durch die Etats des gebenden Staatsverbandes laufen. Darin äußert sich vielmehr die politische und ökonomische Bedeutung dieser Geldleistungen. Besonders klar wird das, wenn man bedenkt, daß es sich ja nicht nur um „Ertragsbeteiligungen" an bestimmten Steuern

[38]) Einzelschrift Nr. 2 zur Statistik des Deutschen Reiches, S. 441.

handelt, daß vielmehr auch „Ersatzleistungen" und vor allem „Dotationen"[39]) in nicht zu unterschätzendem Maße gezahlt werden, Geldleistungen, bei denen es — in erster Linie natürlich bei den Dotationen — der Staat in der Hand hat zu entscheiden, ob und wieviel er leistet. Selbst wenn eine Geldleistung beim gebenden Verband etatisiert ist, ist damit noch nicht gesagt, daß sie wirklich erfolgen muß. Polizeikostenzuschüsse können gesperrt, Überweisungen einbehalten werden. Das wird in erster Linie aus politischen Gründen geschehen und zwar vorwiegend dann, wenn die untergeordneten Gebietskörperschaften eine Ausgabepolitik treiben würden, die nicht im Einklang mit den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen steht.

Nicht die „Verrechnung" ist das Entscheidende bei den Überweisungen. Die Verrechnung ist vielmehr nur ein technischer Akt, ist nur eine Folge vorausgegangener und in den Überweisungen niedergelegter Aufgaben, und Ausgabenverteilung. Die Überweisungen qualifizieren sich als sinnfälliger, größenmäßiger Ausdruck des Finanzausgleichs. Der Finanzausgleich ist aber nicht nur ein ökonomisches, sondern zugleich ein politisches Problem, und wenn irgendwo in der finanzwissenschaftlichen Problematik, dann ergibt sich hier besonders die Notwendigkeit einer soziologischen Finanztheorie. Beim Finanzausgleich handelt es sich nicht nur um eine — wie wir überspitzt einmal sagen möchten — Verteilung der Einnahmemöglichkeiten, sondern auch der Aufgaben- und Ausgabennotwendigkeiten, die das Primäre jedes Finanzausgleichs sind. Die Überweisungen sind nur der eine für die Ausgabenlehre bedeutungsvolle Ausdruck des Finanzausgleichsproblems; das Lastenproblem ist der andere. Eine fruchtbare Behandlung dieser beiden Fragen kann aber nur im Zusammenhang mit dem gesamten Komplex des Finanzausgleichs erfolgen und gehört demnach in eine hier nicht zu behandelnde Lehre von den „Beziehungen zwischen Ausgaben und Einnahmen" hinein. Hier konnten die Überweisungen nur, in Übereinstimmung mit Colm und Pfleiderer, systematisch in die Geldleistungen und damit in den allgemeinen Prozeß der Einkommensverteilung und -Verwendung eingeordnet werden. In bezug darauf wurde oben gesagt, sie stünden zwischen den Staatsausgaben, die eine Einkommensbeanspruchung, und denen, die eine Einkommensverschiebung darstellen. Dazu ist nunmehr abschließend zu ergänzen, daß ein Teil der Überweisungen zweifellos Einkommensbeanspruchungen darstellt. So z. B.

[39]) Bräuer: a. a. O., Seite 364/366.

die Überweisungen an die Kolonien — vom Mutterlande her gesehen.[40]) So aber auch die zweckgebundenen Steuerüberweisungen, bei denen es sich ökonomisch ähnlich verhält wie bei den mit bestimmter Zweckbildung gegebenen Subventionen.

Überweisungen, wie überhaupt die ökonomische Erscheinung des Finanzausgleichs, gibt es nicht nur in der Finanzwirtschaft, sondern auch bei nichtstaatlichen Gesellschaften und Personenvereinigungen, vor allem bei der Kirche. Wenn es sich hier auch rein ökonomisch um dieselben Tatbestände handelt, so wäre es dennoch terminologisch und sachlich falsch, sie als „Finanzausgleich" zu bezeichnen, den es nur zwischen Finanzwirtschaften geben kann, der aber z. B. dann (aber nur dann) auch für eine Kirche gegeben ist, wenn es sich um eine Staatskirche handelt, die dann ebenfalls eine Finanzwirtschaft darstellen würde.

[40]) Einzelschrift Nr. 2 zur Statistik des Deutschen Reiches, S. 443.

Literatur-Verzeichnis.

1. *Altmann:* Finanzwissenschaft, Leipzig 1910.
2. *Amonn:* Privatwirtschaftliche Einnahmen, Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Bd., Tübingen 1926.
3. *Andreas:* Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre, Jena 1930.
4. *E. v. Beckerath:* Formen moderner Finanztheorie, Festgabe für G. Schanz, Tübingen 1928, I. Bd.
5. *Bergius:* Grundsätze der Finanzwissenschaft, Berlin 1871.
6. *Boesler:* Sozialetat und soziale Belastung, Berlin 1931.
7. *V. d. Borght:* Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Leipzig 1908.
8. *K. Bräuer:* Grundzüge der Finanzwissenschaft in Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, Leipzig. 1928, I. Bd.
9. *K. Bräuer:* Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendung von Steuererträgen, München 1928 (Schriften des V. f. S. 174.)
10. *K. Bräuer:* Artikel, Überweisungen im öffentlichen Haushalt im Handwörterb. d. Staatsw., 4. Aufl., 8. Bd., 1928.
11. *K. Bräuer:* Wege und Ziele der Finanzwissenschaft, Finanzarchiv, 47. Jahrg., 1930.
12. *Buchholtz:* Grundriß des Haushaltungs-, Kassen- und Rechnungswesens in Reich, Staat u. Gemeinde, 3. Aufl., Mannheim, 1924.
13. *Burkert:* Die staatliche Förderung der Rationalisierung der Betriebe und der Arbeit, Diss., Breslau 1928.
14. *A. Cohen:* Finanzwissenschaft in „Wirtschaft und Recht der Gegenwart", I. Bd., Tübingen, 1912.
15. *G. Cohn:* System der Finanzwissenschaft, Stuttgart, 1889.
16. *G. Colm:* Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927.
17. *Colm-Neisser:* Herausgeber des Werkes „Kapitalbildung u. Steuersystem, Verhandlungen und Gutachten der Konferenz von Eilsen", Berlin 1930.
18. *L. Cossa:* Grundriß der Finanzwissenschaft, bearbeitet von K. T. Eheberg, Erlangen 1930.
19. *H. Dalton:* Einführung in die Finanzwissenschaft, deutsch mit Anmerkungen von Neisser, Berlin 1926.
20. *Douffet:* Die Stellung der deutschen Finanzwissenschaft zu den grundsätzlichen Problemen der Heeresausgaben, Diss., Leipzig, 1930.
21. *Frhr. v. Dungern:* Finanzfragen der Gegenwart, Jena 1929.
22. *K. T. Eheberg:* Finanzwissenschaft, 18. und 19. Auflage, Leipzig/Erlangen.
23. *K. T. Eheberg:* Artikel „Zwecksteuern" im Handwörterbuch d. 1922. Staatswiss., 8. Bd., 4. Aufl., 1928.
24. *K. T. Eheberg:* Artikel „Finanzwesen" und „Finanzverwaltung" im Handwörterbuch des Kaufmanns, II. Bd., Berlin 1926.
25. *K. Englis:* Die öffentlichen Ausgaben im Handb. d. Fin.-Wiss., I. Bd. Tübingen 1926.
26. *E. Fiedler:* Die englischen Rüstungsausgaben seit dem Weltkrieg, Leipzig 1929.

27. *Földes:* Finanzwissenschaft, I Aufl. 1920, 2. Aufl. 1927, Jena.
28. *Geffcken:* Finanzwissenschaft in Schönbergs „Handbuch d. Politisch. Ökonomie", 4. Aufl., III. Bd., Tübingen 1897.
29. *Gerlach:* Geschichte der Finanzwissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Lehre von dem Verhältnis zwischen Volkswirtschaft, Staat u. Finanzen in der „Festgabe zu G. Schmollers 70. Geburtstag: Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre i. 19. Jahrh.", II. Bd., Leipzig 1908.
30 31. *W. Gerloff:* Grundlegung der Finanzwissenschaft und Steuerwirtschaftslehre, beide im Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Bd., Tübingen 1926.
32. *Göppert:* Staat und Wirtschaft, Tübingen 1924.
33. *R. Goldscheid:* Staatssozialismus oder Staatskapitalismus, Wien 1917.
34. *R. Goldscheid:* Staat, öffentlicher Haushalt u. Gesellschaft im Handb. d. Fin.-Wiss., I. Bd., Tübingen 1926.
35. *R. Goldscheid:* Steuerverwendung und Interessenpolitik, München 1928, in Schriften des V. f. S., 174. Bd.
36. *Gruntzel:* Grundriß der Finanzwissenschaft, Wien 1920.
37. *M. v. Heckel:* Lehrbuch der Finanzwissenschaft, I. Bd., Leipzig 1907.
38. *M. v. Heckel:* Artikel „Finanzen" und „Finanzwissenschaft" im Wörterbuch der Volkswirtschaft", 3. Aufl., Jena 1911.
39. *Heider:* Erhebungs- u. Verwendungszwecke der preussischen Hauszinssteuer, Diss., Königsberg 1929.
40. *Heidrich:* Die Lehre von den obersten Steuerprinzipien, Jena 1929.
41. *Herrmann:* Staatswirtschaftl. Untersuchungen, 2. Aufl., München 1870.
42. *Hochdörffer:* Die staatlichen Subventionen der Nachkriegszeit in Deutschland, Diss., Köln 1929.
43. *W. Holz:* Sind internationale Vergleiche steuerlicher Belastungen möglich?, Leipzig 1924.
44. *E. Horn:* Die ökonomischen Grenzen der Gemeinwirtschaft, Diss. Köln 1928.
45. *L. H. v. Jakob:* Die Staatsfinanzwissenschaft, Halle 1821.
46 *H. Jecht:* Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Jena 1928.
47. *A. Jessen:* Der vollkommene Haushaltsplan, ein Beitrag zur Theorie der Haushaltsform, Berlin 1929.
48. *A. Jessen:* „Finanzen", Meyers Wörterbücher, Halberstadt 1928.
49. *Jessen-Spielhagen:* Der Reichshaushalt 1927, Berlin 1927.
50. *G. Jèze;* Theorie des Budgets, Tübingen 1927.
51. *J. Kaizl:* Finanzwissenschaft, Wien 1900.
52. *Kandler:* Der deutsche Heeresetat vor und nach dem Kriege, Leipzig 1930.
53. *Kleinwächter:* Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Leipzig 1922.
54. *Köppe:* Leitfaden zum Studium der Fin.-Wiss., Jena 1924.
55. *J. Kuczynski:* Der Staatshaushalt, Berlin 1927.
56. *Löbner:* Die finanziellen Auswirkungen der Reichswasserstraßenpolitik 1918/1930, Diss., Leipzig 1931.
57. *W. Lotz:* Finanzwissenschaft, I. Aufl., 1917, II. Aufl., 1929 Tübingen.
58. *W. Lotz:* „Der Staat und die Finanzen" in der Festgabe f. L. Brentano z. 80. Geburtstag, „Die Wirtschaftswissenschaft nach dem Krieg", I. Bd., München 1925.
59. *Frhr. v. Malchus:* Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung, Stuttgart und Tübingen 1830.
60. *F. K. Mann:* Deutsche Finanzwirtschaft, Jena 1929.
61. *F. K. Mann:* Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930.
62. *Mannstaedt:* Finanzbedarf und Wirtschaftsleben, Jena 1922.
63. *Th. Mayer:* Geschichte der Finanzwirtschaft und Finanzwissenschaft vom Spätmittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, Handbuch der Fin.-Wiss., I. Bd., Tübingen 1926.

64. *G. v. Mayr:* Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften in Festgabe f. A. Schäffle zum 70. Geburtstag, Tübingen 1901.
65. *F. Meisel:* Wo steht die deutsche Finanzwissenschaft?, Zeitschrift für die gesamte Staatswiss., 74. Jahrg., 1919.
66. *F. Meisel:* Geschichte der deutschen Fin.-Wiss. im 19 Jahrhundert bis zur Gegenwart. im Handb. der Fin.-Wiss., I. Bd. 1926.
67. *B. Moll:* Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig 1924.
68. *B. Moll:* Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930.
69. *O. Most:* Zur Finanz- und Steuerreform, Jena 1930.
70. *B. Müller:* Untersuchungen zum Begriff des Staatskapitalismus, Diss., Freiburg 1930.
71. *E. Munzer:* Dynamischer Staatshaushalt?, Jena 1931.
72. *F. Neumark:* Der Reichshaushaltplan, Jena 1930.
73. *F. Neumark:* Konjunktur und Steuern, Bonn 1930.
74. *G. Obst:* Grundzüge der Finanzwiss. im „Buch des Kaufmanns", I. Bd., 6. Aufl., Stuttgart 1922.
75. *Pfleiderer:* Die Staatswirtschaft und das Sozialprodukt, Jena 1931.
76. *Pfrenger:* Die Finanzwirtschaft der Handwerkskammern, Stuttgart 1931.
77. *Pickhan:* Kleine Finanzwissenschaft, Jena 1911.
78. *F. Raab:* Grundriß der Staatswirtschaftslehre, Dresden 1931.
79. *K. H. Rau:* Grundsätze der Finanzwissenschaft. 2. Auflage, Heidelberg 1843.
80. *K. H. Rau:* Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 7. Auflage, Leipzig/Heidelberg 1863.
81. *H. Ritschl:* Theorie der Staatswirtschaft und der Besteuerung, Bonn 1925.
82. *Röpke:* Finanzwissenschaft, Berlin 1929.
83. *W. Roscher:* System der Finanzwissenschaft, 5. Auflage, bearbeitet von O. Gerlach, Stuttgart 1901.
84. *E. Sax:* Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887.
85. *A. Schäffle:* Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs, in „Gesammelte Aufsätze", II. Bd., Tübingen 1886.
86. *A. Schäffle:* Das gesellschaftliche System der menschlischen Wirtschaft, 2. Auflage, Tübingen 1867.
87. *A. Schäffle:* Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Österreichs, Tübingen 1880.
88. *D. Schmidt:* Nichtfiskalische Zwecke u. Besteuerung, Tübingen 1926.
89. *Schnettler:* Die Hauptprobleme kummunaler Finanzpolitik seit der Neugestaltung des Deutschen Reiches 1918/19, Diss., Köln 1930.
90. *J. Schön:* Grundsätze der Finanz, Breslau 1832.
91. *J. Schumpeter:* Die Krise des Steuerstaates, 1918.
92. *E. Schuster:* Das Einkommen, Tübingen 1926.
93. *E. Schuster:* Theorie des Staatseinkommens und der indirekten Steuern, Schanz-Festschrift, II. Bd., Tübingen 1928.
94. *A. Smith:* Untersuchung über die Natur und die Ursachen des Nationalreichtums. Aus dem Englischen der 4. Auflage neu übersetzt, Breslau 1795.
95. *W. Sombart:* Die drei Nationalökonomien, München-Leipzig 1930.
96. *v. Sonnenfels:* Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz, 5. Auflage, Wien 1787.
97. *L. v. Stein:* Lehrbuch der Finanzwiss., 5. Aufl., Leipzig 1885.
98. *E. Stern:* Die finanzwissenschaftlichen Anschauungen der Hauptvertreter der klassischen englischen Nationalökonomie, Diss., Frankfurt 1927.

99. *J. Stern*: Die Lehre von der Steuerquelle in ihrem Zusammenhang mit den grundlegenden Voraussetzungen der theoretischen Finanzwiss., Diss., Frankfurt 1929.
100. *H. Sultan*: Über das Verhältnis von Steuerstaat und Unternehmerstaat, Festgabe f. Schanz, Tübingen 1928.
101. *H. Sultan*: Art und Maß der Prognose der Steuerwirkungen Tübingen 1931.
102. *H. Sultan*: Das Staatseinkommen, Tübingen 1932.
103. *F. Terhalle*: Finanzwissenschaft, Jena 1930.
104. *F. Terhalle*: Deutschlands Finanznot, das Problem der öffentlichen Lasten, Berlin 1931.
105. *Teschemacher*: Über den traditionellen Problemkreis der deutschen Finanzwiss. Schanz-Festschrift, II., Tübingen 1928.
106. *Teschemacher*: Die geistesgeschichtliche Linie in der Entwicklung des finanzwiss. Denkens, Tübingen 1931.
107. *Teschemacher*: Finanzwissenschaft in „Die Beamtenhochschule", Berlin 1931 (Lieferung 61, 62 und 72)
108. *Tyszka*: Grundzüge der Finanzwissenschaft, Jena 1920.
109. *Umpfenbach*: Lehrbuch der Finanzwiss. 2. Aufl., Stuttgart 1887.
110. *W. Vocke*: Die Grundzüge der Finanzwissenschaft, Leipzig 1894.
111. *A. Wagner*: Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Leipzig 1883.
112. *Th. Walter*: Die Wirtschaft des Staates, Diss., Frankfurt 1929.
113. *M. Weber*: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922.
114. *Wicksell*: Finanztheoretische Untersuchungen, Jena 1896.
115. *Fr. v. Wieser*: Theorie der gesellschaftl. Wirtschaft, Tübingen 1914.
116. *H. Wolff*: Die Steuersysteme des Reiches, der Länder u. Gemeinden und die Kapitalbildung, München 1929, Schriften des V. f. S., 174. Band.
117. *Zachau-Mengers*: Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik, Berlin 1930.
118. *F. Zahn*: Finanzwirtschaft u. Finanzstatistik, Handbuch der Finanzwirtschaft, I. Bd. 1926.

Zeitschriften und Sonstiges.

1. Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften.
2. Finanz-Archiv.
3. Schmollers Jahrbücher.
4. Archiv für Sozialwissenschaft und soziale Praxis.
5. Die Bank.
6. Der deutsche Volkswirt.
7. Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
8. Handwörterbuch der Volkswirtschaft.
9. Handwörterbuch des Kaufmanns, Hamburg-Berlin 1926.
10. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 2: Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien in der Vor- und Nachkriegszeit, Berlin 1927.
11. Die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich für die Rechnungsjahre 1913/14 und 1925/26, Ergebnisse der Reichsfinanzstatistik, Wirtschaft und Statistik, 8. Jahrgang, Berlin 1928.

Lebenslauf.

Ich bin am 30. Oktober 1904 in Tiefenfurt (Schlesien) als Sohn des Porzellanmalers Paul Hirche geboren. In Magdeburg besuchte ich bis zum Jahre 1919 die Volksschule. Von 1919 bis 1922 machte ich in einem Fuhrwesen die kaufmännische Lehre durch und war dann noch bis zum Jahre 1923 kaufmännisch tätig, erst in einer Krankenkasse, dann in einer Sparkasse.

Nach dem Bestehen der Aufnahmeprüfung besuchte ich von Ostern 1924 bis Herbst 1925 die Magdeburger Höhere Handelsschule. Im Winter 1925/26 schrieb ich mich als Hörer an der Handelshochschule Mannheim ein und legte im Herbst 1926 an der Realschule Mannheim-Feudenheim als Schulaußenseiter die Obersekundareifeprüfung ab. Ab Wintersemester 1925/26 ließ ich mich an der Handelshochschule Mannheim immatrikulieren.

Im Mai 1927 bestand ich die Ergänzungsreifeprüfung. Zum Schlusse des Sommersemesters 1929 legte ich die Prüfung zum Dipl.-Kaufmann mit Note sehr gut ab. Thema der Diplom-Arbeit: „Die Kulturausgaben des Deutschen Reiches von 1872 bis 1928, dargestellt nach den Haushaltsplänen".

Außer an der Handelshochschule Mannheim studierte ich noch an der Handelshochschule Berlin und nahm an Vorlesungen und Seminaren der Universitäten Berlin und Heidelberg teil.